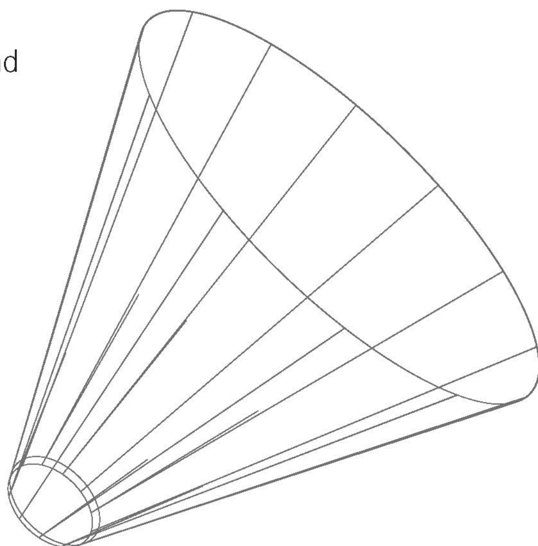
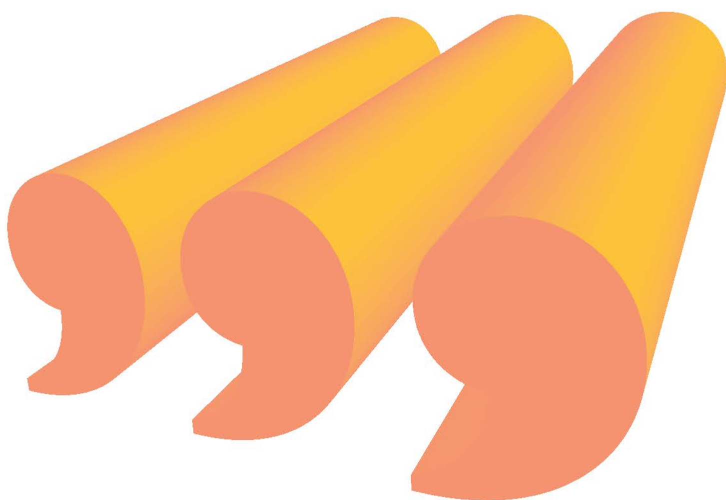
Olof Petersson
Anker Brink Lund
Eivind Smith
Lennart Weibull



SNS MEDIEFORUM

Demokratirådets rapport 2007
Medierna och yttrandefriheten



SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport 2007

Olof Petersson
Anker Brink Lund
Eivind Smith
Lennart Weibull

SNS MEDIEFORUM

Demokratirådets rapport 2007
Medierna och yttrandefriheten

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Webbplats: www.sns.se
Demokratirådets webbplats www.sns.se/dr

SNS – Studieförbundet näringsliv och samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

SNS Demokratiråd
Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Demokratirådets rapport 2007
Medierna och yttrandefriheten
Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith, Lennart Weibull
Första upplagan
Första tryckningen

Grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: 08Tryck, Stockholm 2007

ISSN 1400-7509
ISBN 978-91-85695-05-8

Innehåll

Förord

SNS Demokratiråd har i de senaste två rapporterna granskat svenska medier, dels mediernas integritet, dels mediernas roll i valrörelsen. Tiden har nu kommit för att fördjupa diskussionen om mediernas centrala betydelse i den demokratiska processen, närmare bestämt medierna och yttrandefriheten. Rapporten aktualiserar ett antal grundläggande frågor om förhållandet mellan medierna, staten och medborgarna. Den enskilde medborgarens förtroende för de institutioner som förser dem med daglig information om sitt samhälle beror på hur staten och medierna hanterar sitt ansvar.

Demokratirådet består i år av professorerna Anker Brink Lund (Handelshøjskolen i København), Eivind Smith (Universitetet i Oslo), Lennart Weibull (Göteborgs universitet) under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt svarar för slutsatserna.

Som underlag för diskussionen om mediernas etiska spelregler har SNS Förlag publicerat två böcker, dels antologin *Medieetik under debatt*, dels dokumentsamlingen *Medieetik i Europa*. Den senare har redigerats av undertecknad och den franske medieforskaren Claude-Jean Bertrand.

Demokratirådet har finansierats genom anslag från de företag och myndigheter som ingår i Medieforums referensgrupp. Ett särskilt forskningsanslag har lämnats av Carl-Olof och Jenz Hamrins Stiftelse.

Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet. I likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

Många har bidragit till denna rapport genom upplysningar och kritiska synpunkter. Hans-Gunnar Axberger och Fredrik Sterzel har deltagit i vår seminarieverksamhet. Monika Djerf-Pierre och Fredrik Sterzel har läst och kommenterat ma-

nuskriptutkast. Ett tack riktas också till professor Ulla Carlsson vid Göteborgs universitet, som inledningsvis ingick i vår grupp, men som av praktiska skäl inte hade möjlighet att slutföra arbetet.

Stockholm i mars 2007
OLOF PETERSSON

1. Demokrati, yttrandefrihet och medier

I historiskt och internationellt perspektiv är fria och öppna samhällen undantag snarare än regel. Oräkneliga är de människor som under åren fått betala med sin frihet, och ibland sitt liv, för rätten att ge offentlighet åt sina meningar.

Även om demokratins idéer under senare årtionden vunnit terräng runt om i världen är utvecklingen ingalunda entydig. Sedan 2001 har kampen mot terrorismen fått motivera åtskilliga inskränkningar i den fria rätten att yttra sig. Den senaste årsrapporten från *Human Rights Watch* konstaterar exempelvis att luddiga lagar om förbud mot att glorifiera eller indirekt uppmana till terrorism i många länder använts för att tysta misshagliga röster. Lagstiftning i syfte att stävja hets mot folkgrupp och *hate speech* har också i praktiken ofta lett till en insnävning av yttrandefriheten. Kina och andra stater lägger dessutom ner stor möda på att bygga upp restriktioner för användning av internet och annan elektronisk kommunikation (www.hrw.org, PoKempner 2007).

Det har emellertid också tagits initiativ för att dra upp vidare och fastare gränser för yttrandefriheten. En grupp forskare och människorättsaktivister har i Johannesburgsdeklarationen försökt att precisera hur långt en stat kan gå för att skydda sina säkerhetsintressen utan att hota yttrandefriheten. Ett hot mot rikets säkerhet bör exempelvis vara verkligt och konkret, inte bara allmänt och vagt, för att kunna motivera ingrepp i det fria ordet (The Johannesburg principles on national security, freedom of expression and access to information, www.article19.org). Dessvärre är det många stater som inte följer dessa rekommendationer.

Angreppen mot yttrandefriheten riktas i dagens värld i första hand mot medierna. I sin översikt över pressfriheten i världen 2006 konstaterar organisationen Reportrar utan gränser att minst 110 journalister och andra mediearbetare under detta år dog under sin yrkesutövning (www.rsf.org). Mordet på Anna Politkovskaja hösten 2006 blev en dyster påminnelse om den ryska rättsstatens brister. I januari 2007 mördades den turkiskarmeniske journalisten och tidningsutgivaren Hrant Dink i Istanbul. Enligt en beräkning i slutet av 2006 satt sammanlagt 134 journalister i fängelse (www.cpj.org). En av dessa är den svenske journalisten Dawit Isaak, som sedan 2001 sitter i eritreanskt fängelse.

Sverige brukar i internationella jämförelser rangordnas bland de främsta när det gäller demokrati och frihet (Freedom House 2006). I ett index över pressfriheten i världen placeras Sverige på delad fjortonde plats (Reportrar utan gränser, www.rsf.org).

Men även i en etablerad demokrati som Sverige är yttrandefriheten kontroversiell. Det beror på vad man kunde kalla yttrandefrihetens inneboende dilemman. Det fria ordet är av fundamental betydelse för demokratin, men yttrandefriheten kan inte vara total. Regleringen av yttrandefriheten är ett av det demokratiska samhällets allra mest känsliga och svårlösta problem. I ett samhälle av vår typ bestäms yttrandefrihetens villkor framför allt av staten och medierna.

Det är statens uppgift att genom konstitutionell reglering, och internationella konventioner om mänskliga rättigheter, lägga grunden för det fria ordet. Staten har därmed ansvar för att skydda yttrandefriheten genom att vidta rättsliga åtgärder mot den som kränker medborgares och mediers rätt att yttra sig fritt.

Men staten har också en annan roll. Staten sätter gränser för yttrandefriheten i form av lagstiftning som syftar till att ta hänsyn till personlig integritet, försvarshemligheter och andra intressen. Regler om sekretess och tystnadsplikt innebär undantag från offentlighetsprincipen.

Statens roll kompliceras ytterligare i ett samhälle där politiken också påtagit sig uppgiften att intervenera i mediebranschen. Genom offentliga beslut i form av presstöd, skattelättnader, sändningsavtal och andra insatser strävar riksdagen och regeringen efter att främja exempelvis mångfald, kultur och kvalitet i medievärlden.

Inom de gränser som staten dragit upp är medborgare och medier i princip fria att yttra sig. Även om nya kommunikationstekniker ger medborgarna ökade möjligheter att själva sprida sina budskap till större grupper är det i dag alltjämt medierna som dominerar informationsspridning och opinionsbildning. Yttrandefrihetens praktiska användning bestäms därför i stor utsträckning av hur medierna hanterar sin makt och sitt ansvar.

Yttrandefriheten aktualiserar därmed ett antal djupgående och ofta svårlösta värdekonflikter, vilka genom åren kommit till uttryck i offentliga debatter och politiska beslut (Andersson 2004). Hur kan staten skapa en stark konstitutionell grund för yttrandefriheten? Hur långt kan andra skyddsvärda intressen motivera inskränkningar av yttrandefriheten? Kan staten själv bidra till att förstärka yttrandefriheten genom egna insatser eller bör staten helt avstå från att intervenera i mediebranschen? Hur kan medierna genom olika former av självreglering ta ansvar för sin makt?

Uppgiftsfördelningen mellan staten och medierna bestäms bland annat av samspelet mellan rättslig reglering och självreglering. Även om det principiella grundproblemet kan formuleras i allmängiltiga termer så varierar de praktiska lösningarna både mellan olika samhällstyper och mellan olika tidsperioder. I Sverige har förhållandet mellan stat och medier kommit att få vissa speciella drag. Det blir senare i denna rapport anledning att mer ingående karaktärisera dessa särdrag och också att diskutera huruvida dagens kombination av rättsregler och självreglering är den som är mest ägnad att värna yttrandefriheten i framtidens Sverige.

Yttrandefriheten är i teorin fundamental …

Yttrandefrihetens grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle kan motiveras med argument från olika källor, däribland grundlagstexter, idéhistoria och filosofisk teori.

Demokratins grunder

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Dessa ord följer omedelbart efter regeringsformens inledande sats om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Därmed markeras yttrandefrihetens fundamentala betydelse för det demokratiska statsskicket.

Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Yttrandefrihet definieras i regeringsformen som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Denna yttrandefrihet kompletteras av en informationsfrihet, som innebär frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden. Regeringsformens fri- och rättigheter omfattar dessutom bland annat mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Också Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, innehåller ett grundläggande skydd för yttrandefriheten, som omfattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Det är värt att notera att detta grundläggande skydd avser yttrandefrihet i allmänhet, inte endast yttranden som förmedlas via medier. Europakonventionen poängterar dessutom särskilt att medborgarnas yttrandefrihet inte är knuten till något bestämt territorium. Stadgandet att yttrandefriheten gäller tvärs över na-

tionsgränserna har stor betydelse i en tid med alltmer gränsöverskridande medier och kommunikationsformer.

Den svenska grundlagstiftningen skiljer mellan olika slags yttrandefrihet. Huvudreglerna för den allmänna yttrandefriheten återfinns i regeringsformen (RF). Mediernas yttrandefrihet regleras av två särskilda grundlagar. Tryckfrihetsförordningen (TF) gäller för tryckta skrifter. För television, radio, film och vissa andra medier finns motsvarande bestämmelser i en särskild grundlag, yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Man brukar därför säga att Sverige har en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Teknikberoende betyder här snarast medieberoende.

Exakt samma yttrande bedöms därför olika beroende på hur det framförs. Starkast grundlagsskydd har press, radio, television, film och video. Enskilda individer samt medier som inte täcks av TF och YGL, exempelvis möten, teatrar, utställningar och demonstrationer, har ett svagare grundlagsskydd. Vissa delar av internet har ett starkare grundlagsskydd (det gäller exempelvis en webbplats som är knuten till en dagstidning), medan stora delar av nätet (till exempel bloggare som saknar utgivningsbevis från Radio- och tv-verket) står utanför detta förstärkta skydd för yttrandefriheten.

En offentlig utredning, Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, konstaterade nyligen att tudelningen mellan medier och andra yttrandeformer avviker kraftigt från den gällande ordningen i andra demokratier. En effekt av denna tudelade grundlagsreglering är att »medan skyddet enligt TF och YGL är starkt, det skydd som RF ger framstår som förhållandevis svagt« (SOU 2006:96, s. 115). Etablerade medier har ett starkare grundlagsskydd, enskilda medborgare ett svagare.

Svensk idéhistoria

Från upplysningstiden och framåt har det utgivits en rad pamfletter, traktater och deklarationer som utvecklat olika skäl till att både individer och samhället gagnas av yttrandefrihet och att det är skadligt att undertrycka åsikter och meningsyttringar.

I Sverige har Linnélärjungen Peter Forsskåls manifest *Tankar om borgerliga friheten* från 1759 fått klassikerstatus. Den medborgerliga frihetens liv och styrka finns i en inskränkt regering och i en oinskränkt skrivfrihet, skrev Forsskål. »Tvenne utvägar äro att avböja skadligt missnöje. Den ena fordrar bläck, den andra blod. Få de missnöjda yttra sig fritt, så kunna de vederläggas, underrättas och förvandlas till ett upplyst publicum« (Brunius 1984).

Några år senare, år 1766, fick Sverige en tryckfrihetsförordning, som innehöll för den tiden långtgående principer om tryckfrihet och offentlighet. Österbottningen Anders Chydenius utvecklade argumenten för den nya öppenheten. En fri stat förutsätter en bred kunskapsbas hos befolkningen, eftersom det är majoriteten som ska bestämma. Ett fritt folk kan inte överlåta ansvaret för sina angelägenheter i händerna på ett fåtal personer. Nationen måste själv vara upplyst, men därtill fordras ett förnuft som bäst uppövas då vi tecknar våra tankar på papper. Men därtill ges inte mycket uppmuntran, om inte trycket gör det allmänt. Därför är en lovlig skriv- och tryckfrihet ett bland de starkaste försvarsverken för vår frihet som kan påtänkas, hävdade Chydenius (cit. i Manninen 2005).

Det är alltså upplysningens frihetsidéer och tilltro till människans förnuft som ligger till grund för den svenska tryckfrihetstraditionen.

Filosofisk teori

En del argument för yttrandefrihet är situationsbestämda eller villkorliga. De kan gå ut på att yttrandefriheten är nyttig för bestämda ändamål, såsom att individer tjänar på att vara välinformerade eller att välfungerande marknader behöver ett fritt informationsutbyte. Dessa nyttoargument är framträdande i den svenska debatten om tryck- och yttrandefrihet.

Men det finns också mer grundläggande, universella argument för yttrandefrihet. I filosofisk och samhällsteoretisk litteratur brukar de sammanfattas i tre principer: sanningsprincipen, autonomiprincipen och demokratiprincipen (Barendt 2005, NOU 1999:27, kapitel 2).

Sanningsprincipen är uttryck för upplysningens och vetenskapens syn på kunskapsbildning. Människan har en förmåga att lära av experiment och misstag. Ny kunskap kräver nya och ovana tankar. Kunskapen drivs fram genom en kontinuerlig dialog och konfrontation mellan olika idéer och argument.

Autonomiprincipen är inriktad på individens fria utveckling. Den myndiga människan kan fungera som en autonom person i kraft av okränkbara fri- och rättigheter. Yttrandefrihet blir här en del av det demokratiska medborgarskapet i kraft av bildning och tolerans.

Demokratiprincipen utgår från det öppna samhällets idé om offentlighet och kritik som grundläggande för samhällets organisering. Informationsfrihet, offentligt meningsutbyte och offentlighet som kontroll av maktutövning visar att demokratin behöver yttrandefrihet för att kunna fungera.

Dessa tre principer brukar betraktas som generellt giltiga. De kan också sägas vara tillräckliga som argument för yttrandefrihet. Därav följer att yttrandefrihet egentligen inte behöver något ytterligare försvar, exempelvis i form av nyttobaserade eller situationsbetingade argument. Utgår man från folkstyrelsens ideal så måste man också acceptera yttrandefrihet. Yttrandefrihet är därmed ett värde i sig.

… men i praktiken ofta ifrågasatt

Den konstitutionella demokratin bygger på att medborgarna skyddas genom ett antal grundläggande fri- och rättigheter. Det principiella problemet är att några av dessa kan komma i konflikt med yttrandefriheten. Individens personliga integritet är ett exempel som fått motivera att yttrandefriheten inskränks genom sekretess för känsliga personuppgifter. Yttrandefriheten kan dessutom begränsas med hänvisning till statsintressen, såsom militär sekretess och förbud mot yttranden som kan hota rikets säkerhet.

Det är sådana avvägningar och dilemman som bestämmer yttrandefrihetens praktiska förverkligande. Hur långt sträcker sig yttrandefrihetens gränser? Vad får en tidning skriva om en känd skådespelare? Var går gränsen för vad en predikant får säga om homosexuella? Hur långt får tidningstecknare gå i satirer över olika religioner?

Så länge som olika skyddsvärda intressen står mot varandra kan det demokratiska samhället aldrig slippa undan sådana värdekonflikter. Däremot kan man diskutera *hur* dessa avvägningar går till och vad de i praktiken innebär för yttrandefriheten.

Yttrandefrihet i andra hand

För ett antal av regeringsformens fri- och rättigheter gäller att de inte är absoluta, utan kan begränsas genom lagstiftning. Området för sådana inskränkningar är relativt vidsträckt. Den allmänna yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Härtill kommer en allmän och diffust formulerad möjlighet för riksdagen att införa ytterligare begränsningar för yttrande- och informationsfriheten, nämligen »om särskilt viktiga skäl föranleder det«.

Utöver de allmänna konstitutionella grunderna finns det i dag relativt få genomtänkta uttolkningar av yttrandefriheten, snarast en misstro mot principer. Ett typiskt exempel på den officiella synen är Yttrandefrihetsutredningen, som menade att »yttrandefriheten upplevs som ett omedelbart givet värde, som inte skapas men väl kan säkerställas genom lag«. Argument och principresonemang är därför obehövliga. »Det som kräver motiveringar blir då inte yttrandefriheten utan ingrepp i den. Detta till trots är det vanligt med fylliga motiveringar för yttrandefriheten, som om det vore nödvändigt att bevisa att den har sina förtjänster« (SOU 1983:70, s. 70).

I sin avhandling om debatten kring yttrandefrihet fäster statsvetaren Ulf Petäjä uppmärksamheten på avsaknaden av grundlig argumentering i forskning, utredningar och lagtexter om varför yttrandefrihet är värdefull i en demokratisk kontext (Petäjä 2000, 2006).

Det är framför allt när principen om yttrandefrihet hamnar i konflikt med andra intressen som bristen på genomtänkt argumentation blir utslagsgivande. En analys av hur riksdagen och regeringen har resonerat kring yttrandefrihetsfrågor gav ett nedslående resultat (Andersson 2004). Det var genomgående fråga om tämligen oprecisa diskussioner kring de värdekonflikter som aktualiserats. Debatten uppehöll sig stundtals kring rena lagtekniska frågor. När värdekonflikter uppmärksammas nöjde sig debattörerna ofta med att konstatera att olika värden behövde avvägas och balanseras mot varandra. Eftersom yttrandefriheten sällan preciserades var det andra aktuella intressen, såsom personlig integritet och skydd mot rasism, som fällde utslaget. Demokratiargument förekom visserligen i debatterna, men eftersom demokratibegreppet sällan preciserades kunde det användas både för och emot att inskränka yttrandefriheten (Andersson 2004).

Dessa undersökningar visar att det nästan alltid finns goda argument för att inskränka yttrandefriheten. Skyddet för privatlivet, försvaret för rikets säkerhet, kampen mot terrorism och antidemokratiska rörelser, omsorgen om invandrare, ho-

mosexuella och andra minoriteter. Det går att upprätta en lång lista över alla goda syften som från tid till annan fått motivera undantag till den allmänna principen om yttrandefrihet. Den som försvarar yttrandefriheten hamnar därmed ofta i en svår situation: det kan te sig som att man är motståndare till personlig integritet, försvar, demokrati och minoriteter.

Varje enskild inskränkning kan te sig oskyldig och välmotiverad, men efter hand blir begränsningarna sammanlagt så många och diffusa att yttrandefriheten i praktiken kringskärs och reduceras. Olika specialintressen är ofta politiskt välorganiserade, men yttrandefriheten har ingen intresseorganisation eller lobbygrupp. Yttrandefriheten kan inte i längden försvaras utan en förståelse för demokratins innebörd och en levande principdebatt.

Bräckligt stöd både bland väljare och politiker

I en demokrati är det folket och deras valda företrädare som ytterst bestämmer över yttrandefriheten och dess gränser. Även om det råder bred uppslutning kring yttrandefrihet som allmän idé måste den svenska opinionen i dag karaktäriseras som relativt tveksam när det gäller att hävda yttrandefrihetens principer i vardagens praktiska tillämpningar.

Åtskilliga av riksdagens ledamöter kan tänka sig att på olika sätt begränsa tryck- och yttrandefriheten. En Sifo-undersökning, som beställts av Tidningsutgivarna, ställde ett antal frågor om publicering av ett antal olika typer av material. Undersökningen genomfördes våren 2006, dvs. före riksdagsvalet, och enkäten besvarades av 175 ledamöter. Bortfallet innebär att de exakta procentskattningarna ska tolkas med stor försiktighet, men mätningen ger ändå en allmän indikation på opinionsläget i riksdagen vid den aktuella tidpunkten.

I flera av de konkreta fall som aktualiserades av undersökningen var ledamöterna beredda att minska öppenheten och införa förbud och restriktioner. Det stora flertalet av de svarande ansåg exempelvis att det var bra att pass- och körkorts-

	Mycket bra	Ganska bra	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning	Summa procent	Opinionsbalans
Sexistisk reklam bör förbjudas i lag							
Allmänhet	51	23	9	5	12	100	+60
Riksdagsledamöter	37	28	18	11	6	100	+36
Det ska inte vara tillåtet att publicera bilder eller teckningar som kränker religiösa grupperingar							
Allmänhet	34	28	14	11	13	100	+37
Riksdagsledamöter	17	25	30	21	7	100	−9
Kända människor ska inte behöva bli fotograferade utan att de gett sitt tillstånd							
Allmänhet	34	32	15	7	12	100	+44
Riksdagsledamöter	40	34	18	7	2	100	+49
Det är bra att pass- och körkorts-bilder numera skyddas av sekretess så att medierna inte kan komma åt dem							
Allmänhet	60	26	3	2	9	100	+81
Riksdagsledamöter	51	33	8	2	5	100	+74
Det ska inte vara tillåtet att publicera namn och bild på den som är misstänkt för brott innan dom har fallit							
Allmänhet	52	26	7	6	8	100	+65
Riksdagsledamöter	47	30	16	3	3	100	+58

Opinionsbalans: Skillnaden mellan andelen som svarat »bra« och andelen som svarat »dåligt«.

Frågeformulering allmänheten: »I debatten om svensk journalistik har det framförts åsikter om vad massmedier inte borde publicera. I vilken grad stämmer följande påståenden med din egen uppfattning?« (Svarsalternativ: mycket bra, ganska bra, ganska dåligt, mycket dåligt, ingen uppfattning.)

Källa allmänheten: SOM, Göteborgs universitet, postenkät hösten 2006, ca 1 650 svarspersoner, www.som.gu.se. Bakgrundstabeller: www.sns.se/dr

Frågeformulering riksdagsledamöter: »Jag kommer nu att läsa upp tio påståenden om publicering av olika typer av material. Du kan svara om du tycker påståendena stämmer mycket bra, ganska bra, ganska dåligt eller mycket dåligt eller inte alls med din egen uppfattning.« (Svarsalternativ: mycket bra, ganska bra, ganska dåligt, mycket dåligt, tveksam/vet ej.)

Källa riksdagsledamöter: Tidningsutgivarna, Sifo, telefonintervjuer juni 2006, www.tu.se.

Figur 1.1 Allmänhet och riksdagsledamöter om yttrandefrihet.

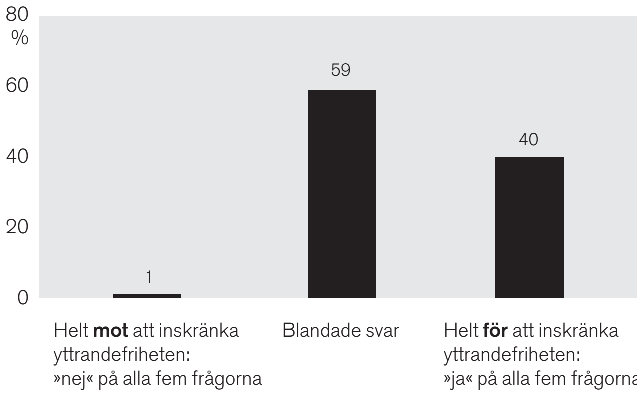
bilder numera skyddas av sekretess så att medierna inte kan komma åt dem. En majoritet ansåg också att det inte borde vara tillåtet att publicera namn och bild på den som är misstänkt för brott innan dom har fallit.

Vi har nu låtit genomföra en motsvarande undersökning för att utröna vad allmänheten har för uppfattningar. Fem av frågorna ställdes i den senaste nationella SOM-undersökningen vid Göteborgs universitet (www.som.gu.se). Ett riksrepresentativt urval av den vuxna befolkningen tillfrågades hösten 2006 via en postenkät.

Enkätsvaren visar att en stor majoritet av allmänheten är beredd att inskränka mediernas yttrandefrihet. Tre fjärdedelar stöder exempelvis förslaget att i lag förbjuda sexistisk reklam. Ett flertal ansluter sig dessutom till uppfattningen att det inte bör vara tillåtet att publicera bilder eller teckningar som kränker religiösa grupperingar. Allmänheten har också en restriktiv inställning till bildpublicering. En stor majoritet anser att medierna inte ska ha rätt att publicera passbilder eller offentliggöra namn och bild på brottsmisstänkta innan dom har fallit.

Man ska visserligen alltid vara försiktig med att tolka resultaten från opinionsmätningar, eftersom frågeformuleringar och mätproblem kan påverka svaren. Men svarsfördelningarna är i detta fall så markanta att de måste tas på allvar. Uppenbarligen spelar stämningsläget i dagsdebatten en stor roll för hur människor bedömer önskvärdheten av att inskränka yttrandefriheten. Det faktum att svaren varierar mellan olika sakområden pekar också på att konkreta omständigheter och hänsyn ofta väger tyngre än allmänna och abstrakta yttrandefrihetsargument.

Slår man ihop svaren på de fem enkätfrågorna till ett sammanfattande index finner man att åsiktsfördelningen är mycket skev. Vid den ytterpol som bildas av dem som genomgående vill inskränka tryckfriheten befinner sig 40 procent av svarspersonerna. Vid motsatta ändpunkten på skalan, som utgörs av dem som i alla fem frågorna motsätter sig inskränkning-



Figur 1.2 Allmänheten och yttrandefriheten. Bearbetning av data om allmänhetens uppfattningar om yttrandefrihet (se figur 1.1).

ar, återfinns 1 procent. De principiella tryckfrihetsanhängarna utgör enligt denna mätning en mycket liten minoritet.

Riksdagsledamöterna befinner sig uppenbarligen under korstryck. Å ena sidan talar yttrandefriheten för en vidsträckt tolerans gentemot mediernas rätt att publicera material, å andra sidan leder ett hänsynstagande till väljaropinionen till en mer restriktiv hållning. Åsiktsläget bland allmänheten går i flera fall i mer inskränkande riktning än bland de folkvalda. Men på en punkt är det riksdagsledamöterna som är mest angelägna om att inskränka yttrandefriheten. Kända människor ska inte behöva bli fotograferade utan att de gett sitt tillstånd – denna uppfattning är vanligare bland politiker än bland väljare.

Den allmänna slutsatsen av dessa opinionspejlingar är att yttrandefriheten ofta möts av bristande förståelse när det gäller att omvandla den allmänna principen till praktisk verklighet. Både inom allmänheten och bland politikerna finns i dag stämningar för att ytterligare inskränka mediernas frihet. Detta stämningsläge är föga förvånande mot bakgrund av att den svenska debatten om yttrandefrihetens värde och grundläggande principer varit relativt ytlig och sporadisk.

Pastor Green och prinsessan Caroline

Tidningsutgivarna har under några år förtecknat ett antal exempel på händelser och stämningar som på olika sätt riskerar att kringskära tryckfriheten. Även om listan i huvudsak begränsas till tryckta skrifter så ger den belägg för att yttrandefriheten gång på gång ifrågasätts (TU 2007).

En del av dessa exempel handlar om att riksdagen genom lagstiftning snävar in området för yttrandefrihet och offentlighet. Genom tillägg till tryckfrihetsförordningen har brottskatalogen utvidgats. Sedan år 2003 kan en författare eller utgivare därmed dömas för olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet. Dessutom har förbudet mot hets mot folkgrupp vidgats till att även gälla sexuell läggning.

Tryckfrihetsförordningen innehåller en allmän regel om offentlighet, men offentlighetsprincipens närmare tillämpning regleras i sekretesslagen, som är en vanlig lag. Under senare år har flertalet ändringar i sekretesslagen inneburit att området för sekretess har vidgats och, följaktligen, att offentligheten i praktiken har inskränkts.

I den politiska debatten har det också framförts förslag till lagstiftning som i praktiken skulle inskränka på yttrandefriheten. Justitiekanslern har, liksom enskilda riksdagsledamöter, förespråkat att Sverige inför en lag till skydd för privatlivet. Under den socialdemokratiska regeringen framförde enskilda ministrar tanken på ett förbud mot sexistisk reklam. Dåvarande socialministern Berit Andnor hängde ut ett antal publicister i departementets Flicka-kampanj. Riksdagens konstitutionsutskott fastslog emellertid, i ett ovanligt pregnant formulerat uttalande, att staten inte på något sätt får utdela repressalier mot enskilda utgivare vid medieföretag.

Även på lokal nivå förekommer fall då yttrandefriheten sätts under press. Justitieombudsmannen har exempelvis uppmärksammat en kommun som ingripit och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. JO uttryckte oro över bristen på kunskaper i landets kom-

muner när det gäller den grundlagsskyddade meddelandefriheten vid kontakter med massmedierna. Det finns också oklarheter när det gäller utkrävandet av disciplinärt eller straffrättsligt ansvar från dem som inte respekterar regelsystemet (riksdagen 2005/06:JO1, s. 23).

Ett särskilt uppmärksammat fall gällde pastor Åke Green, som år 2003 i en predikan om homosexualitet bland annat yttrade att sexuella abnormiteter är »en djup cancersvulst på hela samhällskroppen«. Kalmar tingsrätt dömde pastor Green till en månads fängelse för hets mot folkgrupp. Domen överklagades och Göta hovrätt friade den åtalade pastorn. Riksåklagaren överklagade då till Högsta domstolen, som gick på hovrättens linje och frikände Green.

Högsta domstolen fann att det inte var uppenbart att grundlagsskyddet för yttrandefriheten lade hinder i vägen för att döma Green. Regeringsformens yttrandefrihetsskydd var inte tillräckligt starkt för att hindra en fällande dom: »Inte heller i övrigt hindrar grundlagen att han döms enligt ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp.« Men Högsta domstolen frikände Green eftersom Europakonventionen bedömdes ge ett starkare skydd för yttrandefriheten. Man fann det sannolikt att Europadomstolen vid en prövning skulle finna att det skulle utgöra en kränkning av Europakonventionen att döma Åke Green för uttalandena i hans predikan (NJA 2005 s. 805).

Det finns också exempel på hur Europakonventionen tolkats på ett sätt som riskerar att leda till en inskränkning av yttrandefriheten. Ett exempel är domen 2004, då Europadomstolen gav rätt åt prinsessan Caroline av Monaco (gift von Hannover), som blivit smygfotograferad i tysk press. De tyska domstolarna hade avvisat hennes klagomål, eftersom de ansåg att det inte går att dra någon skarp gräns mellan information och underhållning. Men domstolen i Strasbourg gjorde en annan tolkning. Särskilt ett foto av prinsessan snubblande på en strand som uppenbarligen var taget i smyg med teleobjektiv hade stor betydelse. Att tillfredsställa allmänhetens nyfikenhet på kändisars privatliv ansågs ligga utanför den sfär av

yttrandefrihet som avser att värna politisk och allmän debatt (*Von Hannover v. Germany*, no. 59320/00).

Sverige saknar i dag en särskild lagstiftning till skydd för den personliga integriteten på detta område. Carolinedomen har kommit att användas som argument för dem som driver förslag om att Sverige bör införa en sådan lag. De länder som har skrivit under Europakonventionens är bundna av domen och dess tolkning av Europakonventionen stadgande om respekt för privatlivet (art. 8). Men den generaliserbara innebörden av domen är oviss och relativt begränsad. Strasbourgdomstolen avgör ett mycket stort antal mål, vilka alla uteslutande gäller konkreta fall. Det är alltså omständigheterna i varje enskilt fall och den rättsliga bedömningen av dem som avgör vad staterna till sist är bundna av. Oavsett om det finns särskilda regler till skydd för den personliga integriteten kommer det vid tillämpningen av huvudreglerna att spela stor roll hur kränkande det publicerade materialet egentligen är, om vederbörande själv har sökt eller öppnat för offentlighetens ljus och om materialet över huvud taget kan sägas ha allmänt intresse. Det är alltså en öppen fråga huruvida Carolinedomen behöver tvinga fram nationella lagstiftningsåtgärder i ännu mer restriktiv riktning.

Muhammedkarikatyrerna

Ett uppmärksammat exempel på yttrandefrihetens praktiska användning, som illustrerar det komplexa samspelet mellan medier, källor, politiker och allmänhet, är det fall som under 2005–2006 gick runt i medievärlden under namnet karikatyrkrisen.

Det hela startade tämligen odramatiskt med en dansk författare som ville lansera en barnbok om profeten Muhammed. I detta sammanhang väckte han som nyhetskälla uppmärksamhet kring utgivningen genom att klaga över att det varit svårt att finna en professionell tecknare som ville teckna profeten. Författaren hävdade att fruktan för repressalier från

fundamentalistiska anhängare av islam fick tecknare att utöva självcensur och därmed innebar en oacceptabel inskränkning i strid med andan i den grundlagsfästa yttrandefriheten.

Frågan väckte till en början begränsat intresse bland danska journalister, bland annat eftersom kritiken betraktades som ett försök att dra uppmärksamheten till ett kommersiellt bokprojekt. En journalist utnyttjade dock möjligheten till att föreslå sin redaktör att beställa karikatyrer av profeten Muhammed av ett antal danska tecknare. Kulturredaktören vid *Morgenavisen Jyllands-Posten* fann att det skulle ligga väl i linje med tidningens redaktionella linje att sätta yttrandefriheten på ett sådant prov. Tolv tecknare accepterade att bidra, medan en hel del andra tackade nej. De avböjande svaren berodde nu inte bara på fruktan för repressalier, utan också på att det erbjudna arvodet ansågs för snålt.

Den 30 september 2005 publicerade Jyllands-Posten de tolv karikatyrerna. En av dessa avbildade profeten med en bomb i sin huvudbeklädnad, medan andra tecknare valde att polemisera mot tidningens invandrarkritiska journalistik. Offentliggörandet föranledde protester från danska imamer och från ambassadörer från muslimska länder. Ambassadörerna skrev den 11 oktober ett brev till den danske statsministern Anders Fogh Rasmussen med krav på en ursäkt.

Statsministern, som i Danmark också har ansvar för presspolitiken, avböjde att träffa ambassadörerna under hänvisning till yttrandefrihetens okränkbarhet. I ett skriftligt svar underströk statsministern den fria pressens centrala roll i dansk demokrati och vägrade mot denna bakgrund att ingripa mot Jyllands-Posten eller andra medier som uppträdde kritiskt mot islam. Inte heller åklagarmyndigheten tog upp fallet, även om det i dansk lag finns bestämmelser mot att sprida blasfemiska yttranden och hets mot folkgrupp.

Detta hindrade inte att debatten gick vidare och vidareutvecklades till ett diplomatiskt problem med globala perspektiv. Särskilt i Egypten, som vid denna tidpunkt befann sig mitt uppe i en valrörelse, möttes de danska myndigheternas han-

tering av saken med förundran och protester. I mitten av november började rykten cirkulera i Mellanöstern om en bojkott av danska varor. En sådan aktion skulle bland annat drabba det dansk-svenska mejeriföretaget Arla, vilket också ledde till svenska mediereaktioner. Dessa gick i allmänhet ut på att ställa sig kritisk till Jyllands-Postens initiativ och uttrycka förståelse för att rättroende muslimer kunde känna sig kränkta av karikatyrerna.

Danska imamer gav sig samtidigt ut på en rundresa i Mellanöstern, där de utöver de tolv karikatyrerna medförde andra exempel på islamkritiskt medieinnehåll. Rundresan kulminerade den 7 december med deltagandet i ett toppmöte anordnat av OIC, The Organization of The Islamic Conference. De religiösa ledare som där var församlade gjorde ett uttalande där de fördömde Muhammedbilderna, men manade till återhållsamhet och till mellankulturell förståelse. Mot denna bakgrund gjorde både Danmarks statsminister och Jyllands-Postens chefredaktör uttalanden i samband med årsskiftet för att i försiktiga ordalag beklaga att karikatyrerna hade sårat religiösa känslor.

Därmed verkade striden ha bilagts. Men då den norska tidskriften *Magazinet* omedelbart efter nyår återgav Jyllands-Postens teckningar blossade protesterna åter upp. Gatudemonstrationerna ledde bland annat till att ett antal danska, norska och amerikanska flaggor brändes och i Syrien och Libanon blev danska och norska ambassadbyggnader angripna och stuckna i brand. De dramatiska händelserna täcktes intensivt av satellitkanalerna Al-Jazeera och CNN. Under en vecka i februari 2006 låg »The Cartoon Crisis« i topp bland världens nyhetsmedier. Ännu fler redaktioner hade förhållit sig journalistiskt till fallet, utan att förmedla den ursprungliga anledningen till mediestormen.

Mot slutet av februari 2006 klingade protesterna av och det globala medieintresset försköts till andra ämnen. Begreppet Muhammedkarikatyr har emellertid nu blivit en journalistisk kortformel för en rad konfliktfyllda problem, däribland avväg-

ningen mellan hänsyn till liberala krav på yttrandefrihet, fundamentalistiska anspråk på publiceringsförbud samt allmänna hänsyn till minoriteter och religiösa känslor i det mångkulturella samhället.

Karikatyrkrisen visar i blixtbelysning att nya medier som satellit-tv, SMS och e-post, i förening med traditionella medier som dagstidningar och fredagsböner, kan förvandla en lokal provokation i ett litet nordiskt land till en stor världshändelse (Hansen och Hundevadt 2006). Över 500 medier i 62 länder har sedan hösten 2005 återgivit en eller flera teckningar, däribland tre svenska tidningar. Minst 25 medieföretag har ställts inför rätta och åtminstone 5 rapporteras ha stängts av myndigheter under kortare eller längre tid. Mot denna bakgrund är det tankeväckande att alla tongivande mediehus i USA och Storbritannien avstod från att publicera teckningarna, även om de redaktionellt och på ledarplats hävdade mediernas rätt och plikt att avvisa varje inskränkning av yttrandefriheten (Jerichow och Rode 2006).

Enligt nyhetstelegram uppges att minst 139 människor miste livet och att 823 skadades i samband med våldsamma protestaktioner, huvudsakligen i Nigeria, Libyen, Pakistan och Afghanistan (www.cartoonbodycount.com). Publiceringen ledde också till dödshot mot de tolv karikatyrtecknarna och mot många av de medier som visade teckningarna.

Politiskt sett utnyttjade flera regimer i Mellanöstern händelserna för att ta hem inrikespoäng. Danmarks statsminister gick opinionsmässigt stärkt ur krisen, vilken han själv betecknade som den värsta som landet upplevt sedan andra världskriget. Att karikatyrpubliceringen ledde till en så stor kris berodde inte bara på medierna, utan också på politikernas hantering. De demokratiska staternas företrädare lyckades inte alltid lösa uppgiften att genom diplomati och andra insatser skapa förståelse för yttrandefrihet som princip. I stället verkar politikernas agerande ha förvärrat krisen under vissa skeden av händelseförloppet (Engelbreth Larsen och Seidenfaden 2006).

Inrikespolitiskt fick karikatyraffären större konsekvenser

i Sverige än i Danmark, inte minst som bakgrund till utrikesminister Laila Freivalds avgång. Upprinnelsen var den karikatyrtävling som Sverigedemokraternas partiorgan, *SD-Kurirren*, startade i samband med debatten om Jyllands-Postens karikatyrer över profeten Muhammed. Nätupplagan av tidningen stängdes ner sedan webbhotellet kontaktats av säkerhetspolisen och utrikesministerns medarbetare. Agerandet ledde till en debatt om kontakten med webbhotellet stred mot grundlagen och om UD:s agerande var lämpligt. Kritiken ledde slutligen till att Freivalds avgick från posten som utrikesminister. Tidningen som avslöjade händelsen var *Riksdag och Departement* och dess chefredaktör Nils Funcke vann Stora Journalistpriset 2006 i kategorin Årets avslöjande.

Ekonomiskt sett beräknas bojkottaktionerna ha kostat danskt näringsliv över två miljarder kronor. Exporten till muslimska länder gick ner med 16 procent (Thomsen 2006). Indirekt drabbades även svenska exportintressen, trots att de svenska medierna intog en mer försiktig hållning än de danska. För Jyllands-Postens ekonomi gjorde publiceringen varken från eller till när det gäller upplaga och annonsförsäljning. Inte heller andra nordiska medieföretag rapporterar om direkta konsekvenser av affärsmässig art.

Rättsligt sett ledde Muhammedkarikatyrerna till efterspel i en rad länder. I början av 2006 avvisade den danska riksåklagaren kravet att väcka åtal mot Jyllands-Posten, under hänvisning till att den grundlagsfästa yttrandefriheten vägde tyngre än rättsregler om diskriminering, förtal och hädelse.

En summering av karikatyrkrisens konsekvenser måste också beakta dess stora betydelse för den allmänna debatten. I Danmark och i många andra länder ledde publiceringen till att yttrandefrihetens principfrågor plötsligt hamnade längst upp i nyhetssändningar och debatter. Uppmärksamheten riktades inte minst mot mediernas agerande. Hur långt sträcker sig mediernas skyldighet att skildra (Mellbourn 2006)? Var det rätt eller fel att publicera teckningarna? Vilka hänsyn är berättigade i journalistiska och redaktionella bedömningar? Hur

långt bör tidningar och andra medier gå när det gäller självcensur och hänsyn till olika intressen?

Den nordiska mediemodellen

Journalistiska massmedier kan således ha avgörande betydelse för hur yttrandefriheten förvaltas i praktiken. Alla demokratier står inför samma principproblem när det gäller yttrandefrihetens innebörd och användning och det vore därför frestande att föra diskussionen på en mycket generell och abstrakt nivå. Men en mer praktiskt inriktad diskussion måste ta hänsyn till de variationer som finns inom familjen av demokratiska stater, särskilt när det gäller mediernas ställning och samhällsroll.

Den jämförande forskningen om mediesystemens nationella variationer visar att det råder ett ömsesidigt samband mellan mediestrukturen och det omgivande samhället, inte minst de politiska institutionerna. Medieforskarna Daniel C. Hallin och Paolo Mancini urskiljer i sin bok *Comparing Media Systems* (2004) en särskild nordisk mediemodell, som de benämner »demokratisk korporatism«. Denna modell kontrasteras mot två andra slags mediesystem: marknadsliberalism och polariserad pluralism.

Den nordiska modellen har formats av en lång demokratitradition, konsensusorienterad politik, stark stat och ett fast förankrat rättssystem. Dagspressen hade en väsentlig del i den demokratiska utvecklingen och public service-modellen för radio och television blev en viktig förutsättning för en samförståndsinriktad politisk kultur.

Hallin och Mancini framhäver dessutom partnerskapet mellan staten och de stora organisationerna som en helt central aspekt, inte bara inom politik och arbetsmarknad, utan även inom det publicistiska området. I Norden förekommer olika slags förhandlingsekonomiska procedurer, som skiljer sig från andra demokratiska traditioner runt om i världen. Genom en

öppen och samförståndsinriktad debatt, med konstruktiva bidrag från oppositionella synpunkter, spelar nyhetsmedierna i de nordiska länderna både rollen som arena och som aktör (Hallin och Mancini 2004).

I motsättning till den typ av polariserade mediesystem som präglar bland annat Mellanöstern och Sydeuropa, är de nordiska medierna endast i begränsad utsträckning formellt sammankopplade med statsmakten. Men de är heller inte renodlat liberala marknadsmedier som fallet är i USA. Publicistiska traditioner i Norden har många gemensamma drag, både vad gäller redigerande praxis och journalistisk organisering av arbetet.

En hörnsten i den nordiska mediemodellen är att det för tryckta medier i princip råder konkurrens på marknadsvillkor. Ett annat element består i att marknadsförhållandena regleras genom kulturpolitiska interventioner. En tredje beståndsdel är förekomsten av icke-kommersiell radio och television och att dessa offentligt ägda programföretag har en hög grad av autonomi. En fjärde komponent i den nordiska modellen är en professionell och självreglerande journalistik.

Självreglerande medier

Mediebranschens, främst dagspressens, förmåga till självreglering har ofta betraktats som ett av de mest utmärkande dragen i den nordiska mediemodellen. Pressens Opinionsnämnd i Sverige, Pressens Faglige Utvalg i Norge och Opinionsnämnden för massmedier i Finland skiljer sig från motsvarande institutioner i många andra länder genom en lång tradition och en etablerad ställning. I Sverige skapades Pressens Opinionsnämnd redan 1916 och de första nationella publicitetsreglerna 1923. Efter hand har det i alla nordiska länder vuxit fram branschgemensamma regelsystem som i hög grad efterlevs (Bertrand 2006).

Visserligen täcker dessa granskningsorgan inte alla medier, men deras bedömningar har ändå haft stor betydelse genom att

ange normer för god journalistik. Bidragande till de självreglerande institutionernas starka ställning i Norden är deras breda förankring bland de berörda. Bakom dem står branschens stora organisationer, vilka representerar det stora flertalet utgivare och journalister. Också detta är ett uttryck för den demokratiska korporatismen i det nordiska mediesystemet (Hallin och Mancini 2004).

I den nordiska mediemodellen har denna interna självreglering, kompletterad med en offentlig mediepolitik inriktad på mångfald genom presstöd och public service, haft stor betydelse för att säkra yttrandefriheten. Uppkomsten av masspridda tidningar sammanföll historiskt med framväxten av legal-rationell auktoritet, marknadsexpansion och parlamentarisk demokrati. Oberoende public service-medier ingår i ett samhällssystem som också rymmer oberoende institutioner inom andra delar av samhällslivet. Lagstiftning och rättsliga institutioner har också påverkat den nordiska medieutvecklingen.

Frågan är emellertid om denna kulturpolitiska tradition, grundad på juridisk reglering och nationell stödlagstiftning, kan upprätthålla mångfalden i yttrandefrihetens användning, när mediesystem världen över går mot mediekonvergens och stordrift. En biverkning av den hittills förda regleringspolitiken, med huvudvikt på legal-rationell auktoritet, är att detta slag av avgränsade nischmarknader med småspelare har svårt att klara sig i den globala mediekonkurrensen, utanför språkbarriärernas nationsgränser (Dimmick 2003). Småskalighet kan ha sina fördelar, så länge yttrandefriheten aktivt kan förvaltas av lokalsamhället och det politiska systemet. Men ensartad marknadsreglering, exempelvis i EU-regi, kan på längre sikt försvaga regionalt isolerade nischspelares möjligheter att hävda sin autonomi i den transnationella och mångkulturella kampen om information, kunskaper, verklighetsuppfattningar, om samhällsjournalistikens flöde av nyheter och åsikter, *news and views*.

Tidigare epokers mediepolitiska reglering utgör inte nödvändigtvis någon garanti för framtidens demokratiska an-

vändning av yttrandefriheten. Dagspress, radio och television i Norden har växt fram ur en publicistisk tradition som lagt vikt vid ideal som mångfald, demokrati och folkbildning. Denna tradition avviker på väsentliga punkter från andra europeiska länder. Under tilltagande EU-intervention kan den nordiska medieindustrin bara bevara sin relativa autonomi genom att agera publicistiskt på interkulturella och transnationella villkor. Dess betydelse ligger inte bara som arena för opinionsbildning, utan också som regionala tillväxtlokomotiv i den så kallade upplevelseekonomin. Därmed ställs nya krav på mediernas makt och ansvar.

Ett förändrat medielandskap

De stora förändringarna inom mediesystemet gör att många gamla definitioner och institutioner snabbt passeras av utvecklingen. Nya aktörer dyker upp på mediemarknaden och spänningarna växer inom de etablerade organisationerna. Internet, bloggar och medborgarjournalistik förändrar förutsättningarna för etablerade medieinstitutioner. Också journalistyrket befinner sig i uppluckring. Demokratirådet 2005 konstaterade att journalistprofessionen sedan mitten av 1980-talet kännetecknas av tilltagande heterogenitet (Petersson, Djerf-Pierre, Strömbäck och Weibull 2005). Den permanenta strömmen av nyheter och information från hela världen gör att den enskilde medborgaren på en gång blir både mindre och mer beroende av medierna. Stora mängder information blir allmänt tillgänglig, men svåröverskådligheten ökar efterfrågan på översikter och tolkningar. Den nya tekniken suddar ut mediernas gränser.

Stordriftsfördelar, fusioner och kampen om marknadsdelar driver fram en utveckling mot ökad koncentration inom medieområdet. Några få stora globala mediekoncerner får allt större makt över masskommunikation och nyhetsförmedling. Samtidigt innebär den tekniska utvecklingen, inte minst genom internet, att den enskilde individen får tillgång till allt fler kommunikationskanaler, inte bara för att passivt ta emot med-

delanden, utan också att själv bli en aktiv deltagare i en gränslös kommunikationssfär. De tekniska förändringarna innebär att gränsen mellan medborgares och mediers yttrandefrihet inte längre är lika tydlig.

Den skärpta konkurrensen, om både publik och reklamintäkter, tvingar fram allt hårdare ekonomiska krav på medieföretagen. Minskad annonsvolym, men också konkurrensen om publiken, har påskyndat morgontidningarnas övergång till tabloidformat. Marknadsföringens alltmer sofistikerade metoder riskerar att leda till en uppluckring av gränsen mellan publicistiskt och kommersiellt innehåll. Förändringarna har även kommit att påverka självregleringen, som under påverkan från ett ökat konkurrenstryck mellan medierna kommit att ifrågasättas. Medieforskarna Hallin och Mancini gör den bedömningen att den nordiska modellen, liksom den sydeuropeiska, tenderar att utvecklas i riktning mot en renodlad marknadsmodell (Hallin och Mancini 2004).

Demokratirådet 2005 sammanfattade de pågående värderingsförändringarna i samhället som att medborgarnas långsiktiga lojaliteter med organiserade kollektiv successivt ersätts av en mer kritisk, prövande och ombytlig inställning till samhället. Moderna massmedier både återspeglar och driver denna förändringsprocess. Individualiseringen får samtidigt konsekvenser för medierna. Publiken är inte lika trogen som förr och det krävs större insatser för att skapa uppmärksamhet. Braskande underhållning är ett vanligt recept för att möta situationen. Risken är att kvalificerad information därmed trängs undan, eller ersätts av hybrider av sådan information och underhållning som brukar betecknas som infotainment och sensationella berättelser (Ghersetti 2000).

Den offentliga diskussionen om de nordiska mediernas ställning får ibland karaktären av förfallsmyter. Ett exempel är den norska makt- och demokratiutredning som avslutades 2003 (NOU 2003:19, Østerud, Engelstad och Selle 2003). Utredningens flertal drog slutsatsen att den norska folkstyrelsen under de senaste årtiondena hade försämrats, inte minst till

följd av mediernas ökande makt. Den danska maktutredningen, som publicerades vid samma tid, var dock inte fullt så pessimistisk (Togeby m.fl. 2003). Den danska utredningen påpekade att mediemakt inte är något givet och som innehas av vissa utvalda eliter, utan i stället något som konkurrerande aktörer utövar i inbördes samspel. I dessa beslutsprocesser, definitionsstrider och premisser för den offentliga debatten har alla medborgare i princip möjlighet att delta. Detta innebär förvisso inte att de i praktiken har lika möjligheter att utöva redigerande makt. Men utvecklingstendenserna inom medieområdet är ingalunda entydiga; i vissa avseenden är bilden paradoxal. Medielandskapet förändras samtidigt i riktning mot såväl fragmentering som koncentration, mot både mångfald och ensidighet.

Rättsregler och självreglering

Erfarenheterna av den nordiska modellen visar att förutsättningarna för yttrandefriheten i stor utsträckning bestäms av samspelet mellan staten och medierna. Nya medier och vidgade uttrycksmöjligheter har ofta kommit att ses som en utmaning och hot mot etablerade maktgrupperingar. Staten har reagerat med olika försök att reglera och kontrollera samhällets kommunikationsformer.

Dagens situation är i hög grad präglad av historiskt betingade omständigheter. Därför ägnar vi nästa kapitel åt en relativt utförlig skildring av hur den svenska staten förhållit sig till medieutvecklingen och hur reglerna för yttrandefriheten kommit att påverkas av detta maktspel. Det visar sig att det ofta varit tekniska och ekonomiska förändringar som bestämt den politiska dagordningen. Lagstiftaren har, ibland med viss möda, försökt hänga med i de allt snabbare skiftningarna i medielandskapet.

Medieutvecklingen har förändrat yttrandefrihetens förutsättningar. Ägarkoncentrationen inom mediesektorn har med-

fört att ett minskande antal företag kontrollerar det samlade medieutbudet. Internet har gett enskilda medborgare möjlighet att sprida sina åsikter på ett sätt som tidigare var otänkbart. Medieförändringarna väcker grundläggande frågor om yttrandefrihetens reglering. I äldre tid räckte det med tryckfrihetsförordningen för att reglera medierna, som då i huvudsak bestod av tidningar och tidskrifter som framställdes i tryckpress. Efter hand har utvecklingen tvingat lagstiftarna att lappa och laga i de gamla rättsreglerna och dessutom införa en särskild yttrandefrihetsgrundlag.

Denna historiska process har lett fram till att yttrandefriheten i Sverige omgärdas av en rättslig reglering som i viktiga avseenden avviker från andra demokratier. Sverige har tre olika grundlagar med direkt relevans för yttrandefriheten och medierna. Historisk tradition kan visserligen vara ett argument för att bevara den existerande ordningen med en särskild tryckfrihetsförordning, men det kan också finnas anledning att mer förutsättningslöst granska i vilken mån som dagens grundlagsreglering uppfyller den demokratiska rättsstatens krav på en tydlig och stark konstitution. Detta är ämnet för kapitel 3, som analyserar den svenska yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser.

Syftet med den rättsliga regleringen av yttrandefriheten i en demokrati är att så långt möjligt vidga utrymmet för det fria ordet och att dra en klar och förutsebar gräns till det förbjudna område som motiveras av hänsyn till särskilt skyddsvärda intressen. Denna rättsliga reglering kompletteras i olika länder, inte minst i de nordiska, av pressetiska spelregler och andra slag av självreglering. Därmed uppstår den principiella frågan om det inbördes sambandet mellan rättsregler och självreglering. Att mediebranschen själv utformat pressetiska spelregler motiveras bland annat av en strävan att dämpa politikernas ambitioner att ingripa i medierna genom lagstiftning.

Betydelsen av mediernas självreglering har stigit i takt med mediernas ökade makt och det svenska regelsystemet står i dag under debatt. Kapitel 4 ägnas åt samspelet mellan mediernas

redigerande makt och mediernas självreglering. Det svenska systemet är i vissa avseenden speciellt och omfattar bland annat en statlig myndighet som granskar innehållet i radio- och tv-program. Svenska medier regleras i dag av ett regelverk som är relativt invecklat och som har betecknats som föråldrat. Vårt syfte är att koppla samman diskussionen om mediernas etiska självreglering med forskningen om mediernas redigerande makt.

I slutkapitlet återkommer vi till det särdrag som i yttrandefrihetshänseende skiljer Sverige från andra demokratier, nämligen att enskilda medborgare har svagare grundlagsskydd än etablerade medier. Vi sammanfattar också våra observationer när det gäller avvägningen mellan statens ansvar och mediernas ansvar, mellan rättslig reglering och självreglering. Avsikten är att rapporten ska kunna bidra med underlag till en mer principiellt inriktad debatt om yttrandefrihetens framtid i Sverige.

2. Staten och det fria ordet

Kännetecknande för den nordiska modellens demokratisk-korporatistiska tradition är att medierna åtnjuter en stor frihet och att pressfriheten har gamla anor. Sverige fick sin första tryckfrihetsförordning redan 1766, Norge skrev in tryckfriheten i sin författning 1814 och i Danmark blev tryckfriheten grundlagsreglerad år 1848. I sina huvuddrag var utvecklingen likartad, men länderna valde delvis olika vägar för att förverkliga yttrandefrihetens principer. Medan Sverige gav tryckfriheten en särskild grundlag blev den i Norge och Danmark en del av en enda, samlad grundlag. När radion och senare televisionen växte fram var den gemensamma nämnaren att garantera de nya medierna ett kontrollerat oberoende, men de nordiska länderna valde delvis olika organisationsformer (Hadenius 1998).

I ett mediesystem av nordisk modell har staten en dominerande, och därmed extra känslig, roll. Dagens situation, med särdrag som i flera avseenden avviker från mediesituationen i europeiska och andra länder, kan knappast förstås utan ett historiskt perspektiv. Detta kapitel har syftet att dra upp de långa linjerna i den svenska statens förhållande till medierna och det fria ordet.

En huvudlinje i denna historia är hur staten genom grundlagar och annan lagstiftning skapat en reglering av yttrandefriheten genom massmedier. Det handlar också om att staten genom olika mediepolitiska åtgärder syftat till att värna medborgarfostran, mångfald och kvalitet. Genom hela historien framträder staten i sin dubbelroll av att å ena sidan lagfästa yttrandefrihetens grunder och å andra sidan styra samhällsut-

vecklingen, från behandlingen av 1700-talets boktryckare till reglerna för dagens bloggare på nätet.

Skriv- och tryckfrihet

Den 2 december 1766 utkom Kungl. Maj:ts förordning om skriv- och tryckfrihet. Tryckfrihetsförordningen 1766 innebar ett principiellt betydelsefullt steg. Förhandscensuren av tryckta skrifter upphörde, utom för teologisk litteratur. Däremot kunde en författare i efterhand ställas till ansvar för kritik av rikets grundlagar och smädelse av kungahus, råd och ständer. Den viktiga nyheten var att förhandsgranskningen upphörde och att skrifters innehåll i fortsättningen endast kunde prövas av laga domstol.

Tryckfrihetsförordningen hade en lång förhistoria av statlig kontroll och censur. När beslutet togs 1766 hade det gått mer än 250 år sedan det blivit möjligt att mångfaldiga skrifter genom tryckpress och mer än 150 år sedan de första tidningarna kom ut. Regleringen av detta slags tryckta publikationer varierade starkt mellan olika länder. Oftast hade boktryckare och tidningsutgivare formella privilegier. I länder med envälde, som i Sverige, hade staten kontrollen. Ansvaret för den av statsmakten startade, första tidningen i Sverige, *Ordinari Post Tijdender*, låg hos postmästaren i Stockholm. Hans uppgift var att publicera ett innehåll, klippt från utländska tidningar och insänt av egna korrespondenter, som skulle sätta landets ledning i en positiv dager (Boberg 1970, Hadenius och Weibull 2005, Forsberg 2006). I några länder rådde en högre grad av frihet när det gällde att publicera nyheter. Det gällde främst Holland, men också England, där förhandscensuren avskaffades redan 1695 (Boberg 1970).

Den svenska censuren

Nyckeln till kontrollen av tryckta skrifter låg i att hålla boktryckarna och bokhandlarna under uppsikt. I Sverige var detta inte så svårt, eftersom de få tryckerierna kontrollerades av staten eller kyrkan. Flertalet låg dessutom i Stockholm. När det gällde periodiskt utgivna skrifter hade den statliga posttidningen monopol på tidningsutgivning fram till i början av 1700-talet; härtill kom några få vetenskapliga tidskrifter (Sylwan 1896). Posttidningen hade en viss konkurrens genom utländska tidningar, som spreds i Sverige, och en del handskrivna blad. Under 1600-talets första hälft utvecklades praxis för hur tryckta skrifter skulle kontrolleras. Kyrkans konsistorier och universiteten fick huvudansvaret för publikationer inom sina områden (Burius 1984). Det fanns också en särskild censor för Stockholms tryckerier.

Efter hand formaliserades censurverksamheten. År 1661 stadgades att arkivexemplar skulle lämnas in till kanslikollegium och 1684 infördes en generell censurstadga. Särskilt viktigt var att alla tryckta publikationer skulle insändas till myndigheten (Burius 1984, Fahlbeck 1954). För att en skrift skulle få tryckas skulle den ha ett godkännande, ett *imprimatur* (tryckningstillstånd). Vid kanslikollegium inrättades för denna uppgift en befattning som *censor librorum*, vars förste innehavare blev Nils Rubens (1687).

Censorn skulle hålla uppsikt över boktryckare och boklådor, inte minst från utlandet inkomna skrifter som såldes genom dessa. Han skulle också bedöma tryckta skrifter, antingen förhindra deras utgivning eller vid behov göra ändringar i deras innehåll. Censorn var i detta sammanhang beroende av utomstående experter, främst biskopar och universitetsprofessorer (Burius 1984). På landsorten skulle granskningen av tryckerier och boklådor skötas av konsistorierna. Vid samma tid genomfördes en nyordning av tryckerinäringen i syfte att underlätta den statliga kontrollen.

Det var dock inte bara statsmakten som höll i kontrollen av trycket. Även boktryckarskrået i form av Boktryckarsocie-

teten stod för en del av tillsynen (Axberger 1984). Societeten hade genom ett kungligt privilegium en närmast officiell ställning och kontrollerade tryckeriverksamheten och kunde även utdöma böter.

Det var framför allt vetenskaplig och teologisk litteratur som stod i centrum för de statliga granskarnas intresse. Censuren handlade emellertid inte alltid om repression, utan betraktades som ett sätt att hålla kvalitet på bokutgivningen. Det ingick i censorns uppgifter att även föreslå inköp av böcker från utlandet. Kanslikollegium, som hade ansvaret för censuren, blev ett slags kulturmyndighet som inom sig rymde både antikvitetsarkivet och rikshistoriegrafen. Kravet på en censor var framför allt att han skulle besitta lärdom (Burius 1984).

Granskningssystemet skapade regelbundet olika slag av konflikter. Ingripanden väckte i vissa fall stark kritik, i andra fall kritiserades censorn för att han inte stoppat en skrift. De känsliga områdena var sådant som gällde politik och, inte minst, ekonomi. Det hör till bilden att det just var det tryckta ordet som censuren avsåg. På en direkt fråga från en författare om han kunde sprida den förbjudna skriften i handskriven form svarade censorn att detta inte angick honom; i sådana fall var det frågan om ett personligt yttrande och därför domstolsprövning som gällde (Sylwan 1896, Burius 1984).

Den första tryckfrihetsförordningen

Efter det att enväldet upphört och nya grundlagar införts i början av 1720-talet etablerades ett starkt riksråd samtidigt som riksdagen fick tillbaka sin lagstiftningsrätt. Därigenom ändrades de politiska förutsättningarna. Maktkampen mellan kung, råd och riksdag föranledde utgivning av många skrifter i samhällsfrågor. Visserligen handlade det inte om att trycka dagspolitiska broschyrer med direkt kritik – redan att lämna in något sådant till censuren hade troligen medfört allvarliga efterräkningar för författaren – utan mer om skrifter som behand-

lade statsrättsliga eller ekonomiska principfrågor, inte sällan i allegorisk form.

Den censor som först märkte av de förändrade politiska villkoren var Gustaf Benzelstierna (1687–1746). Under hans tid kom det upp flera censurärenden som visade på systemets brister. År 1750, då hans efterträdare Niclas Oelreich redan tillsatts, gjorde hattarna ett försök att strama upp censurinstitutionen, dock utan större framgång. Oelreich visade sig vara tämligen vidlyftig med att ge tryckningstillstånd. När han 1759 släppte igenom Peter Forsskåls plädering för oinskränkt tryckfrihet blev kritiken mycket stark. Efter påpekande kom beslutet upp i kanslikollegiets ledning och skriften förbjöds, men Oelreich och Forsskål drabbades inte av något straff utan kom undan med en varning (Sylwan 1896, Brunius 1984).

Många av kontroverserna om vad som fick tryckas ledde till riksdagsdebatter. Den politiska situationen innebar att censurmyndigheten utsattes för kritik från både riksrådet och riksdagen, men kritiken kunde ha mycket olika förtecken. Hattarna i rådet kritiserade censorerna för att släppa igenom tryck som betonade medborgerliga friheter, medan mössorna i riksdagen menade att censuren förhindrade en frihetlig politisk debatt genom att stoppa skrifter där riksdagsmän uttalade sina åsikter. Situationen blev inte enklare av att en censor som Oelreich kunde tillåta tryckning av en bok som bland annat pläderade för tryckfrihet. Att granskningen skulle kunna fortsätta på samma auktoritära sätt som tidigare ifrågasattes.

Riksdagsbeslutet om skriv- och tryckfrihet år 1766 innebar i princip att censurinstitutionen avskaffades, utom för teologiska skrifter. Censurinstitutionen föll i det närmaste samman på grund av en ökande ovilja hos statsmakten att använda den. Det fanns ingen klar linje för hur sekretessen skulle tilllämpas, samtidigt som det förekom en opposition mot hur den faktiskt fungerade och den makt som vissa höga ämbetsmän därmed tilldelades (Burius 1984). Avskaffandet av censor librorum ledde därför inte till någon större kontrovers och var inte heller partiskiljande. Tryckfriheten ansågs vara av nytta,

eftersom den kunde underlätta för Sverige att ta till sig nya tankar och idéer. Däremot fanns det en oro för att tryckfriheten skulle leda till att »goda« skrifter skulle komma till korta gentemot polemiska skrifter av debattkaraktär (Burius 1984).

Den stora förändringen med den nya tryckfrihetsförordningen var att tryckta skrifter kunde spridas på samma villkor som handskrivna och således endast ställas till svars inför domstol. Boktryckarna fick därmed en ny frihet. Det blev en frihet under eget ansvar, till skillnad från den tidigare censurmodellen, som i praktiken inneburit att staten tagit över ansvaret genom att i förväg bevilja tryckningstillstånd. Vid denna tid är det vanskligt att urskilja en tydlig gräns mellan medborgarnas yttrandefrihet och mediernas tryckfrihet. I och med att det oftast handlade om flygblad med endast en författare eller tidningar som var språkrör för en person var tryckfriheten i stor utsträckning de bildade medborgarnas yttrandefrihet.

Frihetstidens statsskick och i synnerhet 1766 års tryckfrihetsförordning innebar att sekretessprincipen ersattes av publiceringsprincipen (Lagerroth 1947). Offentlighetsprincipen betydde att medborgarna fick rätt till insyn i myndigheterna. Tryckfrihetsförordningen innehöll en förteckning över de typer av dokument som därmed blev tillgängliga, vilket i praktiken innebar de flesta handlingar hos domstolar och myndigheter (Hirschfeldt 1998).

Tryckfriheten inskränks – och återupplivas

Med 1766 års tryckfrihetsordning stadfästes att upplysningen kunde spridas till alla medborgare. Tryckfriheten blev författares och tryckares gemensamma ansvar, men kanslikollegiet och konsistorierna kunde förhindra införsel och försäljning av förbjudna och förföriska böcker. Yttrandefriheten begränsades av ett förbud att kritisera den evangeliska läran, grundlagarna eller kung, råd och ständer. I övrigt fick allt publiceras. Boktryckaren fick stå till svars om åtal väcktes, om han inte själv kunde ta reda på vem som var författare.

Tryckfriheten var ännu så länge en frihet för en bildad elit och något som endast i ringa utsträckning berörde gemene man. Men eftersom eliterna var snabba att ta den nya förordningen i bruk kom den att påverka både debatt och nyhetsförmedling. För periodiska skrifter innebar förordningen nu att det inte längre fanns innehållskrav för att få ge ut tidningen eller tidskriften. Det stimulerade utgivarna och under denna tid fick Sverige sin första dagstidning, *Dagligt Allehanda*, ursprungligen en bilaga till *Stockholms Weckoblad*, som från 1767 blev daglig.

Med Gustaf III:s statsvälvning 1772, som ironiskt nog hälsades mycket positivt av pressen, förlorade tryckfrihetsförordningen sin ställning som grundlag. Kungen kunde därmed själv ändra lagen. Han avstod visserligen från att återinföra censuren, men år 1774 ändrades tryckfrihetsstadgan så att det blev högmålsbrott, och därmed dödsstraff, att ifrågasätta kungaförsäkran av 1772. Boktryckarna fick dessutom ansvar för att kunna ange vem som var författare. Kungen ville markera att det var han som stod för upplysningen, inte medborgarna. Boktryckarna fick därmed en kontrollerande uppgift genom att förhandsgranska manuskripten, en form av censur som i praktiken blev mer repressiv än den gamla statliga censurinstitutionen. De statliga granskarna hade kunnat ta hänsyn till kunskap och bildning, medan boktryckarna främst såg till risken av bli av med sina privilegier (Eek 1942).

Genom en principiellt viktig förändring 1785 fick de periodiska skrifterna, tidningar och tidskrifter en egen avdelning i tryckfrihetsförordningen. Där stadgades att kungens tillstånd krävdes för utgivning, att kungen kunde ange inriktning och att den kunde dras in och utgivaren förbjudas verka inom pressen om privilegiet missbrukades. Bedömningar av det planerade innehållet var det centrala och särskilt vid prövning av nya landsortstidningar använde kungen aktivt de nya reglerna att begränsa vad de kunde skriva om.

I den nya grundlag, som antogs 1809 efter det gamla kungadömets fall, infördes som § 86 i regeringsformen att tryckfri-

heten med i stort sett samma formuleringar som 1766, med betoning av att inga »i förväg lagda hinder« fick förekomma, åter skulle åtnjuta grundlags helgd. I memorialet som motiverade tryckfriheten betonades ännu en gång dess nytta (Fahlbeck 1954). Paragrafen i regeringsformen var ett provisorium i väntan på en reviderad tryckfrihetsförordning (Boberg 1989). Året därpå, 1810, antog riksdagen den nya förordningen, som bland annat fastslog författares rätt till anonymitet och utgivares ansvar i fråga om periodiska skrifter. Dessutom upphörde med denna förordning förhandsgranskningen av teologiska och akademiska skrifter. Ytterligare två år senare tillkom vissa specialbestämmelser i fråga om periodiska skrifter, bland annat om att ingen kunde förvägras utgivningsbevis på innehållsgrunder. Samtidigt återkom regeln om att en skrift kunde dras in om den bröt mot förordningens förbudsregler och att utgivaren kunde förbjudas att framgent verka som utgivare.

Tryckfrihetsförordningen 1812, som var en revidering av 1810 års, har bedömts som snårig, men gav i princip de ramar för tryckfriheten som fortfarande gäller (Fahlbeck 1954, Axberger 1984). Ett principiellt viktigt tillägg kom redan 1815, då jury infördes som första instans i tryckfrihetsprocessen. Jurysystemet, som är unikt för tryckfrihetsmål, syftade inte nödvändigtvis till att vidga tryckfriheten genom att lekmän fick ett större inflytande. Tvärtom förefaller flera av förespråkarna, inklusive förslagsställaren, ha avsett att genom personer föreslagna av parterna göra det svårare att fria anmälda skrifter. Bilden är dock inte entydig; Aftonbladets utgivare Lars-Johan Hierta försvarade jurysystemet (Vallinder 1979).

Samtidigt innebar 1812 års förordning inte full frihet, utan statsmakten behöll olika slag av politisk kontroll. Justitieministern fick det yttersta ansvaret och det skulle även finnas lokala tryckfrihetsombud med uppgift att följa vad som trycktes i olika delar av landet och rapportera eventuella brott till justitiedepartementet. Brottskatalogen var ursprungligen relativt omfattande och straffen i vissa fall hårda. Majestätsbrott kunde sålunda leda till dödsstraff. Även om straffskalan inte

kom att tillämpas fullt ut var statsmaktens möjlighet att dra in periodiska skrifter, den så kallade indragningsmakten, ett problem. Den innebar att en skrift som brutit mot något som stadgades i TF kunde förbjudas att utkomma. Lars-Johan Hiertas kamp mot indragningsmakten genom att låta Aftonbladet utkomma och bara marginellt ändra tidningens titel – Det andra Aftonbladet, Det tredje Aftonbladet, Det fjärde Aftonbladet etc. – ledde dock till att indragningsmakten upphörde 1844.

Tryckfrihetsutvecklingen och TF 1949

Tryckfrihetsförordningen 1812 kom att bilda ramen för tryckfriheten fram till 1949. Visserligen skedde en del förändringar som innebar att möjligheten för statliga ingrepp efter hand minskade och att brottskatalogen blev mindre omfattande. En av de större, men mindre uppmärksammade, förändringarna inträffade 1876, då frågan om ägande av innehåll bröts ut ur TF och blev föremål för en särskild upphovsrättslagstiftning (Fahlbeck 1954, s. 8). Det har också skett vissa omtolkningar. En sådan gäller meddelarfriheten, rätten för en uppgiftslämnare till periodisk press att vara anonym och att inte kunna eftersökas i den mån det gäller myndigheter. I mitten av 1850-talet förutsattes att det fanns ett något oprecist skydd i detta avseende, medan det på 1880-talet redovisades som en självklarhet. Praxis utvecklades också i denna riktning, men en preciserad reglering i TF kom inte förrän med 1949 års förordning (Axberger 1984, s. 281 ff).

Det är rimligt att påstå att de närmare 150 åren från 1812 fram till mitten av 1900-talet innebar en successiv utvidgning av tryckfriheten utan särskilt stora kontroverser. Den expanderande dagspressen under 1800-talets andra del var en partipolitisk press som verkade för en utvidgad politisk demokrati. Tidningsutgivning var på både ledar- och nyhetsplats ett sätt att driva politik: den ökade tryckfriheten var därigenom en andra sida av demokratiseringen (Vallinder 1962). Samtidigt kan detta inte bortskymma att den tidiga socialdemokra-

tiska pressen drabbades av många tryckfrihetsåtal under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. År 1889 fick Arbetets utgivare Axel Danielsson 18 månaders fängelse för brott enligt den så kallade munkorgslagen – förbud att offentligt prisa brottslig handling eller ohörsamhet mot lag och laga myndighet (Sundvik 1974, s. 35 f).

Mot slutet av 1800-talet började tidningsbranschens företrädare själva försöka skapa ordning inom de egna leden. År 1874 grundades Publicistklubben med uppgift att bilda opinion kring yttrandefriheten. PK blev i detta avseende framgångsrik och bidrog till att motverka repressionen mot arbetarpressen och mot andra inskränkningar i tryckfriheten. Klubben engagerade sig även i att skapa normer för god publicistisk sed. Publicistklubbens agerande var ett uttryck för att dagspressen hade stärkt sin ställning som samhällsinstitution och därmed själv blivit en viktig aktör i debatten kring yttrandefrihetens gränser. Vid samma tid tillkom för övrigt också de andra stora aktörerna inom tidningsbranschen: år 1898 grundades branschorganisationen Svenska Tidningsutgivareföreningen och år 1901 yrkesorganisationen Svenska Journalistförbundet.

En viktig del i Publicistklubbens arbete var att skapa förtroende för dagspressen genom att främja god journalistik. Redan år 1900 antog Stockholmsavdelningen regler som skulle förhindra integritetskränkande journalistik och år 1916 medverkade PK till att bilda Pressens Opinionsnämnd. Opinionsnämnden skulle vara en »hedersdomstol« för dagspressen och bland annat slita interna tvister. Senare initierade man en bojkott mot den så kallade smutspressen, tidningar som genom bestickligheт sänkte förtroendet för hela tidningsbranschen. År 1923 kom de första nationella »hedersreglerna«, vilka är ursprunget till dagens publicitetsregler (Weibull och Börjesson 1995).

Den reglering av god journalistik som inleddes i slutet av 1800-talet var branschens egen. Självregleringen tillkom i stort sett utan påverkan från statsmakten. Den starkaste drivkraf-

ten var pressens egen förståelse av sin roll i den politiska demokratin. Detta nära samband mellan medier och demokrati är en viktig del av den svenska partipresstraditionen (Petersson, Djerf-Pierre, Holmberg, Strömbäck och Weibull 2006). Vid denna tid grundlades vad som kommit att benämnas den demokratiska korporatismen, som brukar betraktas som ett bärande element i den nordiska modellens mediesystem (Hallin och Mancini 2004).

Den stora aktiviteten när det gällde pressens självreglering hade ingen motsvarighet när det gällde statens rättsreglering. På tryckfrihetens område inträffade under denna tid inga större förändringar. Först år 1937 beslöts om ändrade regler när det gällde tillgång till allmänna handlingar, vilken innefattade tillkomsten av en ny lag, en föregångare till dagens sekretesslag. År 1941, mitt under andra världskriget, omarbetades ansvarighetssystemet och den nuvarande ansvarighetskedjan tillkom. Dessutom infördes paragrafer om tryckfrihet under krig och krigsfara, vilka dock upphävdes redan 1945 (Eek 1942, Fahlbeck 1954).

Erfarenheterna av förhållandet mellan staten och de tryckta skrifterna under andra världskriget, exempelvis möjlighet att förhindra spridning av misshagliga publikationer genom ett transportförbud, var att grundlagsregleringen inte gav tillräckligt skydd för yttrandefriheten (Funcke 2006). Därför tillsattes en tryckfrihetsutredning, som 1947 lade fram sitt förslag till en reviderad grundlagstext. En proposition lades fram 1948 och året därpå beslutade riksdagen att byta ut den gamla tryckfrihetsförordningen.

Tryckfrihetsförordningen från 1949 är fortfarande gällande, även om många av paragraferna senare har ändrats. TF följer i huvudsak 1812 års principer, men är omarbetad i fråga om både struktur och språk. De tryckfrihetssakkunniga inriktade sig på tryckfrihetens innebörd och mening. Bakgrunden till denna diskussion ska sökas i erfarenheter från vad som hände under andra världskriget. Förslaget betonade tryckfrihetsförordningens politiska roll. Därmed kom man att beröra den så kalla-

de exklusivitetsfrågan, som avser vidden av tryckfrihetens tilllämplighet (Axberger 1984). I 1812 års tryckfrihetsförordning var det tydligt att den avsåg »allt vad, genom tryck, under allmänhetens ögon lägges« (§ 1). De tryckfrihetssakkunniga avvisade en sådan strikt tolkning av tryckfrihet efter ordalydelsen och betonade i stället syftet – »att säkerställa en fri nyhetsförmedling och en obeskuren politisk debatt … såsom en förutsättning för ett fritt samhällsskick« – och tillade att i nära samband med denna politiska uppgift har den en »betydelse ur en mera kulturell synpunkt som grundval för allmän upplysning« (SOU 1947:60, s. 120). Detta har betraktats som tryckfrihetens politiska kärna och kulturella komplement (Axberger 1984, s. 47).

Även om TF behåller grundprinciperna från 1812 har perspektivet kommit att förskjutas, präglat av de inskränkningar av tryckfriheten som skedde under krigsåren, bland annat transportförbudet. Det rådde enighet om att det är den politiska yttrandefriheten som står i centrum.

Efter hand har det även gjorts förändringar i syfte att anpassa lagen till teknikförändringar av olika slag. Exempelvis likställdes i mitten av 1970-talet mångfaldigande genom kopiering och stencilering med tryck. År 1998 gjordes anpassningar till utvecklingen på tidningsmarknaden så att tidningsföretag som förmedlade sitt innehåll även genom andra medier skulle åtnjuta motsvarande grundlagsskydd.

Kontroverser om tryckfriheten

Under vissa perioder har tryckfriheten varit starkt kontroversiell. Särskilt under 1960- och 1970-talen, då den samhällsgranskande journalistiken flyttade fram sina positioner, hamnade tryck- och yttrandefrihetsfrågor högt på den politiska dagordningen (Djerf-Pierre och Weibull 2001). Det är för övrigt under just dessa decennier som många av de pressetiska organ som finns i världen tillkom.

Den svenska tryckfrihetsförordningens regel om etableringsfrihet har tidvis varit omstridd, eftersom den ansetts läg-

ga restriktioner på statens möjligheter att intervenera inom tidningsmarknaden. Frågan kom att aktualiseras av de många tidningsnedläggningarna under 1950-talet. Det fanns en betydande politisk oro för att utslagningen av små tidningar skulle hota den partipolitiska mångfalden på tidningsmarknaden. Ett utredningsförslag år 1965 om ett statligt presstöd utlöste en intensiv debatt (refererad i SOU 1975:79; jfr Andersson 2004, Hadenius och Weibull 2005). Förslaget ansågs inte vara förenligt med tryckfrihetsförordningen och kom inte att genomföras. I stället infördes ett statligt partistöd, vilket bland annat omfattade opinionsbildning och därför av några partier användes som stöd till de egna tidningarna. Det presstöd som genomfördes 1969 avsåg samdistribution och eftersom det gick ut till alla tidningar ansågs det vara förenligt med TF. Även det selektiva stöd som tillkom 1971 ansågs ligga inom grundlagens krav: det avsåg inte enskilda tidningar, utan delades ut efter mekaniskt verkande regler (Hadenius och Weibull 2005).

Även de olika former för presstöd som senare infördes mötte stark kritik från tryckfrihetssynpunkt. De statliga pressutredningarnas majoritet har betraktat yttrandefrihet som en konsekvens av mångfald på tidningsmarknaden och därmed har mångfaldsprincipen givits företräde före non-interventionsprincipen. Kritikerna å sin sida har menat att yttrandefriheten är en negativ frihet och att etableringsfrihet därför bör betraktas som en förutsättning för yttrandefrihet (Andersson 2004, s. 123 f).

Under 1960-talet debatterades mediernas etik och samhällsroll både inom och utom branschen. Den nya personinriktade journalistiken uppfattades som sensationsinriktad (Hadenius och Weibull 1990). I politiska organ som riksdagen och Nordiska rådet diskuterades förslag till lagskärpningar för att freda den personliga integriteten för mediernas intrång. En riksdagsmotion föreslog att det i tryckfrihetsförordningen skulle införas krav på att tidningar skulle ge berörda personer rätt till genmäle. Det fanns också tankar på att ta in delar av dagspressens pressetiska regler i tryckfrihetsförordningen. Försla-

gen uppsköts emellertid i väntan på vad pressens egna organisationer skulle göra (Johansson 1971, Weibull och Börjesson 1995). Trycket mot medierna lättade något 1970, då dagstidningsbranschen inrättade Allmänhetens pressombudsman, PO, som fick i uppgift att följa upp medborgares klagomål mot pressen.

En annan konflikt, som kom att leda till ändringar i tryckfrihetsförordningen, var IB-affären 1973. Bakgrunden var en serie artiklar i tidningen Folket i Bild/Kulturfront och en bok med detaljerade uppgifter om den svenska underrättelseorganisationen Informationsbyrån, IB. Affären visade att meddelarskyddet hade luckor och lagtexten kom senare att ändras (SOU 1975:49, s. 112 ff). En annan förändring vid denna tid, som hade en indirekt koppling till IB-affären, var att justitieministerns tillsynsansvar i fråga om tryckfrihetsbrott avskaffades liksom att systemet med lokala tryckfrihetsombud upphörde. Justitiekanslern blev nu ensam ansvarig för tillsyn och åtalsprövning (SOU 1975:49, s. 306 ff). Ett förslag att låta alla tryckfrihetsmål avgöras av en central tryckfrihetsdomstol genomfördes dock inte.

Debatten om tryckfrihet under 1960- och 1970-talen kretsade också kring ett antal uppmärksammade fall om bland annat publicering av pornografi och frågor som gällde ärekränkning av kungen och skymfande av främmande makts flagga. Successivt kom flertalet av dessa brottskategorier att utmönstras ur tryckfrihetsförordningen brottskatalog.

En annan debatt har handlat om förhållandet mellan tryckfrihet och upphovsrätt. Ett fall inträffade 1992, då staten, efter framställan från upphovsrättsinnehavaren, den tyska delstaten Bayern, drog in en svensk utgåva av Adolf Hitlers *Mein Kampf* (Kadhammar 2006). Ett annat exempel gällde Göteborgs-Posten, som efter att ha friats i underrätterna år 1985 fälldes av Högsta domstolen för att ha publicerat ett manifest som redovisade framtida visioner för repertoaren på Göteborgs stadsteater. Tidningen argumenterade för att publiceringen var viktig för samhällsdebatten och att stadsteatern var

en offentlig myndighet, medan HD:s beslut utgick ifrån att det rörde sig om ett konstnärligt dokument som var författarens egendom (Danielsson Beijbom 2002, s. 26 ff).

Även annan lagstiftning har diskuterats i relation till tryckfrihetsförordningen. I medbestämmandelagen gjordes ett generellt undantag i fråga om arbetsgivares verksamhet i fråga om »opinionsbildande ändamål ... såvitt avser verksamhetens mål och inriktning« (MBL § 2). Paragrafen blev omedelbart föremål för debatt. Från arbetsgivarhåll framfördes att paragrafen var otydlig; tolkningen måste dock vara att den inte begränsar ägarens och utgivarens rätt att besluta om tidningsinnehåll. Den fackliga ståndpunkten var att det efter hand etablerats ett samspel mellan arbetsgivare och arbetstagare i utformningen av mediers innehåll och att därför inget hindrade att det sluts ett centralt avtal om medbestämmande om detta. En utredning lade senare fram ett förslag till en precisering av paragrafen, men någon ändring av lagen har inte genomförts.

Yttrandefrihet och etableringsfrihet

Tryckfrihet innebär att enskilda genom tryckt skrift har rätt att föra fram synpunkter i vilket ämne som helst, utom på vissa i tryckfrihetsförordningen angivna punkter. En del av svensk tryckfrihetsrätt är etableringsfrihet, som innebär en rätt att utge skrifter utan statlig förhandsgranskning. Vid tidpunkten för tryckfrihetsförordningens tillkomst år 1766 sammanföll rätten att yttra sig i allt väsentligt med rätten att trycka skrifter. En person som ville förmedla sina tankar till en vidare krets var i praktiken hänvisad att gå till en boktryckare för att få sitt alster mångfaldigat. Med den tekniska och ekonomiska utvecklingen har dock rätten att utge skrifter fått en vidare innebörd, nämligen rätten att starta och driva tidningsföretag.

De förändrade förutsättningarna innebär att yttrandefrihet och etableringsfrihet inte längre behöver sammanfalla. Utan yttrandefrihet ingen demokrati, men etableringsfri-

heten kan i princip regleras genom exempelvis konkurrenslagstiftning utan att demokratin hotas. Den svenska tryckfrihetsrätten innehåller bestämmelser som i många länder är en del av näringsfrihet och konkurrenslagstiftning. Tryckfrihetsförordningen kan därför sätta gränser för sådana regler om ägarkoncentration på mediemarknaden som skulle kunna stärka mångfald och yttrandefrihet och som det finns exempel på i andra demokratier.

Mot bakgrund av koncentrationstendenserna inom tidningsmarknaden har etableringsfriheten blivit föremål för livlig debatt. Den centrala stridsfrågan handlar om statens möjligheter att införa restriktioner för ägarkoncentration på dagstidningsmarknaden. En utredning lade fram ett sådant förslag 1980 (SOU 1980:28), frågan behandlades senare av ett statligt råd om mångfald på mediemarknaden och 1999 kom ett utredningsförslag om en mediekoncentrationslag (SOU 1999:30). Ett regeringsförslag om att ändra tryckfrihetsförordningen låg klart år 2001, men det kom aldrig att läggas fram. Tanken på regler som gör det möjligt att förbjuda mediekoncerner att äga mer än en viss andel av den samlade tidningsmarknaden har varit partipolitiskt starkt kontroversiell. Grundfrågan är densamma som i fråga om presstödet, nämligen om det är etableringsfrihet eller statsintervention som bäst främjar mångfald på mediemarknaden (Andersson 2004, s. 124). Den konstitutionella kontroversen gäller om tryckfrihetsförordningens regler om etableringsfrihet bör ändras eller inte.

Film, radio och television

Ett nytt massmedium som i slutet av 1800-talet väckte krav på offentlig reglering var filmen. I Sverige hade film fått sitt publika genombrott med industriutställningen i Stockholm 1897. En kinematograf, på koncession av Bröderna Lumière i Paris, gav föreställningar som bestod av flera korta filmer av dokumentär karaktär, bland annat bilder från storstäder runt om i

världen. Distributionen av film fungerade närmast efter samma principer som för resande teatersällskap och filmvisningarna kom att fylla en likartad funktion. I början på 1900-talet hade filmen redan distanserat teatrarna. Filmen kom snabbt att etableras som samhällets stora underhållningsmedium och biograferna blev de nya nöjeslokalerna (Furhammar 1991, s. 12 ff).

Filmcensur

Det nya mediet väckte inte entusiasm hos alla. Inom borgerligheten fanns det en oro inför vad som visades på biograferna. Det uppfattades som störande av god moral att det som lockade biobesökarna var »grovkornigheter, erotik, sensationer, avancerad kriminalitet och hemlighetsfull lastbarhet« och det väckte särskilt bekymmer att besökarna främst bestod av underklass och sämre bemedlade (Furhammar 1991, s. 21). Ingrepp mot filmvisningar blev också vanliga och grundades på den allmänna ordningsstadgan. Polisen kunde göra förhandsgranskningar och förbjuda filmer som bedömdes kunna störa den allmänna ordningen. Systemet fungerade emellertid olika i skilda delar av landet, beroende på den lokala polisens intresse.

Bland dem som var särskilt kritiska till »biografeländet« fanns lärare och läkare. Olika åtgärder prövades. Polisen i Malmö utsåg sålunda en särskild tillsynsperson som skulle granska biografernas program från »sedlig och mentalhygienisk« synpunkt och flera andra städer följde Malmömodellen (Furhammar 1991, s. 39 f). I Stockholm utfärdade överståthållarämbetet restriktioner mot att visa mord, rån och grövre brott på filmduken (Arrbäck 2001, s. 5). Filmbranschen protesterade mot ingreppen och uttryckte stark irritation inför den nyckfulla lokala kontrollen. I denna situation valde regeringen att tillkalla en utredning om biografcensur.

Utredningen resulterade i 1911 års biografförordning. Med denna infördes biografcensuren, även om lagtexten inte använ-

de ordet censur utan talade om granskning. Myndigheten som skulle svara för granskningen fick namnet Statens biografbyrå. Biograffilmer som strider mot »allmän lag eller goda seder eller eljest kunna verka förråande, upphetsande eller till förvillande av rättsbegreppen« skulle inte tillåtas för offentlig visning. Biografbyrån fick omedelbart en stor arbetsbörda. Under de första tre månaderna hösten 1911 granskades omkring 2 000 filmer, varav var tionde totalförbjöds och många andra utsattes för betydande klipp (Furhammar 1991, s. 40 f). Biografbranschen blev dock inte enbart lidande genom denna sanering. Genom inrättandet av filmcensuren »blev biografen salongsfähig och filmen socialt accepterad« (Furhammar 2001).

Filmbranschen fortsatte att växa och nådde sin kulmen under 1950-talet med nästan 80 miljoner biografbesök per år. Under konkurrensen från televisionen minskade biobesöken visserligen under de följande decennierna, men filmen når alltjämt en stor publik och den statliga filmcensuren är fortsatt kontroversiell. Redan under 1920-talet väcktes förslag om att avskaffa vuxencensuren, men filmbranschen var emot. Branschen ville att någon annan än den själv skulle ha det yttersta ansvaret (Furhammar 2001). Biografförordningen förblev i stort sett oförändrad fram till 1954. Visserligen hade det tillkommit regler om hänsyn till rikets säkerhet och förhållandet till främmande makt, men i övrigt infördes inga större förändringar.

I början av 1960-talet hettade debatten om censuren till. Biografbyrån fick kritik för att den släppte igenom Ingmar Bergmans filmer Jungfrukällan 1960 och Tystnaden 1963, men också för att den totalförbjöd Vilgot Sjömans 491. Biografbyrån kom nu att kompletteras med ett filmgranskningsråd, som inkallades om byrån övervägde större klipp i en film. Rådets sammansättning fick en mer kulturradikal profil och filmcensuren tycktes vara på väg att avskaffa sig själv. Under år 1965 förbjöds inte en enda film (Furhammar 1991, s. 288).

I tidens anda föreslog en utredning 1969 att filmcensuren för vuxna skulle avskaffas. Förslaget mötte en oväntat negativ

remissopinion. Det var inte bara kulturkonservativa utan även vissa kulturradikala grupper som var tveksamma till att helt avskaffa censuren. En förklaring till den ändrade opinionen var ökningen i antalet filmer med starka våldsinslag (Furhammar 1991, s. 288). Också filmbranschen var negativ till förslaget, eftersom censursystemet i praktiken innebar att man kunde stå emot distributörernas krav att ta emot film av låg kvalitet (Furhammar 2001). Något regeringsförslag lades inte heller fram, utan Statens biografbyrå fick fortsätta med sin förhandsgranskande verksamhet. År 1971 utmönstrades dock regeln om »tukt och sedlighet« från förordningen, vilket innebar att explicita sexuella framställningar på film i praktiken blev tillåtna.

Under samma period tillkom en ny lagstiftning för radio och television. Den skapade en paradoxal situation, eftersom radiolagen innebar att förhandsgranskning var förbjuden. Film som av Statens biografbyrå var förbjuden att visas på bio kunde således sändas i tv. Vid denna tid infördes också en lag, där uthyrning av video med skildringar av verklighetstroget våld inte längre fick hyras av personer under 15 år.

Frågan om filmcensuren aktualiserades på nytt genom Yttrandefrihetsutredningen 1983, som hade i uppgift att belysa samtliga medier i ett yttrandefrihetsperspektiv. Återigen föreslogs att vuxencensuren skulle avskaffas. Någon förändring av grundlagen genomfördes dock inte och granskningssystemet bibehölls. Sedan 1990 är filmcensuren reglerad genom granskningslagen, som också omfattar videogram för offentlig visning. Filmcensuren spelar alltjämt en roll för att bestämma åldersgränser för filmer, men yttrandefriheten har i praktiken vidgats. Sedan 1997 har inte någon film förbjudits (Statens biografbyrå 2006).

Staten och radion

Den statliga regleringen av film har i mycket liten utsträckning handlat om information och åsikter. I stället har det varit frågor om våldsskildringar som varit i centrum. Förskjutningen speglar filmens karaktär av underhållning. Också radion och televisionen blev omstridda, eftersom de var annorlunda än de tryckta medierna. De första radiosändningarna väckte stort intresse hos allmänheten. Det nya mediet fascinerade och blev tillsammans med flyget, bilen och telefonen en sinnebild för framtidens till synes obegränsade möjligheter. Den allra första radiosändningen genomfördes i Boden år 1921. Liksom andra lokala sändare som startade under de följande åren förmedlade Bodensändaren framför allt sång, grammofonmusik och utsändningar från lokala evenemang.

Radions pionjärtid dominerades av enskilda entusiaster och privata intressen inom lokala radioklubbar. Sändningarna finansierades delvis genom bidrag från radiohandeln och radioindustrin, som hade intresse av att skapa efterfrågan på apparater (Wormbs 1997). För att få sända radio måste den lokala radioklubben ha tillstånd från Telegrafstyrelsen. Kravet på sändarna var främst av teknisk art, bland annat med hänsyn till överenskommelser inom ramen för Internationella Telegrafunionen. De lokala klubbarna fick själva sköta programverksamheten; det fanns inga innehållsmässiga krav. Den som innehade en radiomottagare måste ha en särskild radiolicens, som utfärdades av Telegrafstyrelsen efter ansökan.

Dagstidningarna följde noga radions utveckling och var på många orter engagerade i det nya mediet. Radion uppfattades av tidningsföretagen främst som en ny distributionsform. Tidningsföretagens fördel var att de hade en organisation för att få fram material; med ett senare språkbruk kunde de därmed bli innehållsleverantörer, *content providers*. Men eftersom radion effektivt kunde förmedla information och underhållning skulle det nya mediet kunna bli ett hot mot pressen. Tidningarna ansåg att det fanns en risk att rundradion skulle börja producera sitt eget material och därmed utmana pressen.

Telegrafstyrelsens intresse att följa rundradiofrågan och knyta kontakter med radioindustrin hade motivet att bygga en stark infrastruktur. Påverkade av erfarenheter från främst USA förespråkade myndigheten en enda nationell kanal, som skulle hållas fri från politisk agitation. Telegrafstyrelsen sökte kontakt med den nationella nyhetsbyrån Tidningarnas Telegrambyrå (TT), som ägdes av den samlade dagspressen. En anledning var att TT bedrev en verksamhet som innebar nära kontakter med Telegrafverket, en annan att kontakter med TT skulle underlätta samverkan med tidningarna, en tredje att TT var en potentiell nyhetsleverantör (Hadenius 1998; jfr Borg 1994).

Principbeslutet om den framtida radion togs våren 1923 under Ernst Tryggers högerregering. Två större konsortier ansökte om koncessionen. Det ena var radioindustrin, bestående av bland andra AEG, SRA och radiohandeln. Det andra var dagspressen genom AB Radiotjänst, med Tidningsutgivarna som en av grundarna. De lokala tidningarna hade varit tveksamma, men TT-chefen argumenterade att det för pressen låg en fara i att någon annan aktör skulle få koncessionen och därigenom äventyra pressens roll i samhället (Djerf-Pierre och Weibull 2001).

Telegrafstyrelsen gav sitt förord åt AB Radiotjänst. Radioindustrins konsortium var kritiskt till att koncessionen skulle lämnas till dagspressen, som ansågs vara en konkurrent till det nya mediet. Ett annat argument var att den fria pressens uppgift borde vara att granska myndigheters fögderi, inte samverka med en statlig kontrollmyndighet. Också regeringen ställde sig tveksam. Problemet löstes på det sättet att dagspressen för att få koncessionen tvingades låta radioindustrin teckna aktier motsvarande en tredjedel av AB Radiotjänst.

Statsmaktens kontroll skärptes genom att staten skulle tillsätta två ledamöter i Radiotjänsts styrelse och att bolaget skulle ha ett programråd bestående av ledamöter utsedda av regeringen, på förslag av bolaget. Vidare uppmjukades ensamrätten för Radiotjänst något genom att de lokala stationerna inte tillföll bolaget; dessa skulle ha rätt att bedriva lokala sänd-

ningar och även få del av medlen från radiolicenserna. Konstruktionen utformades som ett avtal mellan bolaget och staten och från 1925 fick Radiotjänst ansvaret för den nationella rundradion i Sverige.

Den första svenska radiomodellen

Samarbetet mellan Radiotjänst och Telegrafstyrelsen blev mycket intimt. All teknik, inklusive studiolokalerna, var Telegrafstyrelsens ansvar och dess generaldirektör var ordförande i Radiotjänsts styrelse. Av licensavgiften för radiomottagare fick Radiotjänst en tredjedel, medan resten gick till Telegrafstyrelsen.

Det fanns också en nära koppling till dagspressen. Radiotjänsts vd var samtidigt vd för tidningsägda TT. Medan det inte fanns någon större debatt om Radiotjänsts relationer till Telegrafstyrelsen förekom det inte sällan kritik mot bolagets förhållande till dagspressen. År 1930 motionerade socialdemokrater i riksdagen om att förstatliga radion. Deras argument var att en sådan samhällsviktig verksamhet inte borde ligga hos ett privat företag, som dessutom hade andra intressen. Ett argument var att Radiotjänst ansågs missköta nyhetsbevakningen genom att gynna dagspressen. Motionen avslogs dock.

I avtalet med staten angavs att programverksamheten skulle kännetecknas av allsidighet och neutralitet. Med tanke på valet av ämnen kan det förefalla anmärkningsvärt att Radiotjänsts folkbildningsverksamhet inte i någon större utsträckning möttes av kritik. En förklaring är urvalet av föredragshållare, där man var mån om att i varje ämne ha auktoriteter, personer från universitet, myndigheter, politik och kulturliv.

Med ökande polarisering i samhället blev det allt svårare för Radiotjänst att leva upp till neutralitet i varje föredrag. I många länder tillämpades inte sällan en strikt förhandscensur. Inom BBC rådde fram till 1928 ett förbud mot att radiera uttalanden av polemisk natur. I slutet av 1920-talet började Radiotjänst dock att sända debattinlägg och studiodiskussioner,

men det skedde under kontroll och byggde på manus som granskades av Radiotjänst.

Utvecklingen under Radiotjänsts första tio år innebar att programinnehållet hanterades av bolaget inom ramen för avtalet med Telegrafstyrelsen och med hjälp av programrådet. De kontroverser som aktualiserades kunde lösas pragmatiskt och även om det tidvis förekom stark kritik mot vissa inslag var det inget som ledde till omprövning av modellen.

Förändrade regler för radion

Frågan om pressens inflytande över radions återkom genom 1933 års radioutredning. Bakgrunden var en socialdemokratisk motion om den allmänna programpolitiken. Det blev nu en riksdagsmajoritet för att tillsätta en utredning om »huruvida och på vilket sätt staten bör beredas ökat inflytande« (utlåtande från första kammarens första tillfälliga utskott nr 7, 1933).

Utredningsbetänkandet lades fram 1935. Förslaget gick ut på att rundradion skulle förstatligas och programverksamheten drivas av staten. Det ansågs inte längre vara motiverat att ett privat företag drev ett statligt monopol, särskilt inte ett som hade intressen inom området. Utredningen föreslog även att några licensmedel inte längre skulle tillfalla Telegrafstyrelsen. Däremot ville utredningen behålla i stort sett rådande ordning för TT:s ensamrätt, men föreslog att Radiotjänst i fortsättningen skulle stå för urvalet av nyheter (SOU 1935:10).

Radiotjänst gick inte oväntat emot förslaget. Även Telegrafstyrelsen och Statskontoret invände, med argumentet att systemet fungerade väl och inte behövde ändras (Hadenius 1998). Regeringen valde dock att i stort sett följa utredningsförslaget. Riksdagsdebatten handlade främst om förstatligandet och blev intensiv. Första kammaren följde statsutskottets förslag, andra kammaren avslog det. Sammanjämkningen blev en kompromiss som innebar att radion inte förstatligades och att avtalsmodellen bibehölls. Det nya var att staten

nu skulle utse majoriteten i styrelsen och att en statlig radionämnd ersatte programrådet som kontrollorgan. Radionämnden skulle enbart ägna sig åt att i efterhand granska programverksamheten.

Radioutredningen uttalade sig positivt om radions politiska bevakning, och instämde i programrådets uttalande att inget hindrade radion från att ta upp dagspolitiska frågor, men i praktiken visade det sig vanskligt att dra gränsen mellan upplysning och propaganda. Radions samhällsbevakning utsattes till exempel för kritik i samband med en uppmärksammad reportageserie om Lort-Sverige och en serie utbildnings- och debattprogram om befolkningsfrågan. För valrörelsernas del hade problemet lösts genom ett institutionaliserat krav på partipolitisk balans.

Krigsutbrottet medförde visserligen ingen ändring av Radiotjänsts organisation, men det rådde inget tvivel om att radioverksamheten nu ställdes i statens tjänst. Radions samarbete med olika slags myndigheter blev mer intensivt, med Statens informationsstyrelse som nybildad och samordnande instans. Radioverksamheten hade flera kopplingar till Informationsstyrelsen, bland annat genom att radiochefen var en av styrelseledamöterna och att radions föredragschef blev ansvarig för sektionen för kulturell folkberedskap (Funcke 2006).

Krigsårens symbios mellan staten och radion blev inte bestående. Strax efter krigsslutet kom en ny radioutredning, som förde ett principresonemang om radions ställning i samhället (SOU 1946:1). Till skillnad från dagstidningarnas samhällskritik hade radion visserligen ett objektivitetskrav, men utredningen ansåg att detta inte fick drivas för långt. Slutsatsen blev att radions självständighet måste stärkas. »Det halvstatliga monopolföretaget bör i möjligaste mån tillförsäkras det privata publicitetsföretagets fördelar, utan att därför den självklara lojaliteten mot staten åsidosättes« (SOU 1946:1, s. 25). Denna markering av radions självständighet, liksom parallellen med den fria pressen, visar att utredningen distanserade sig från de tidigare idéerna om en radio i statens tjänst.

Regeringen gick på utredningens linje. Det viktigaste beslutet var att Telegrafstyrelsens formella kontroll av Radiotjänst skulle upphöra. Radion skulle själv ta ansvaret för all produktionsteknik, medan Telegrafverket skulle sörja för distributionsnätet. Radiotjänsts avtal skulle nu slutas med kommunikationsdepartementet. Regeringsförslaget togs av riksdagen nästan utan debatt.

Televisionen blir en del av Sveriges Radio

I början av 1950-talet aktualiserades frågan om »bildradion«, televisionen. Det nya mediet hade andra förutsättningar än radion hade haft. Entusiastiska radioamatörer hade drivit på radion, medan televisionen krävde en mer tekniskt komplicerad och dyrbar teknik. De institutioner och industrier som var intressenter bakom tv var mäktigare än de som funnits i radions barndom. Radiotjänst inrättade 1948 en tv-kommitté med uppgift att följa utvecklingen. Bolagets första egna försöksprogram var skol-tv anordnad i samarbete med Skolöverstyrelsen 1951.

Samma år tillsattes en statlig televisionsutredning med uppdrag att komma med förslag till organisation, finansiering och huvudmannaskap för tv i Sverige. De svåra frågorna gällde huvudmannaskap och finansiering. Valet stod mellan en licensfinansierad television i Radiotjänsts regi och en reklamfinansierad, kommersiell television. Den icke-kommersiella linjen drevs främst av Radiotjänst, Tidningsutgivarna och socialdemokraterna. Den kommersiella linjen förespråkades av näringslivet, med radioindustrin och Annonsörsföreningen i spetsen. Utredningens majoritetsförslag valde den icke-kommersiella vägen. Televisionen skulle »liksom rundradion« stå i »samhällets, kulturens, folkbildningens och hemmens tjänst« (SOU 1954:32, s. 168).

Det formella riksdagsbeslutet om att Sverige skulle få en licensfinansierad television i Radiotjänsts regi kom först 1956. Riksdagen fattade samtidigt ett principbeslut om att bredda

ägandet i bolaget. Även folkrörelserna skulle nu beredas möjlighet att teckna aktier. Pressens aktieinnehav minskade till 40 procent, folkrörelserna fick likaledes 40 procent och återstående 20 procent tecknades av organisationer och företag som representerade näringslivet (SOU 1965:20, s. 63). I samband med denna förändring bytte programföretaget namn till Sveriges Radio AB. Därmed hade grunden lagts för svensk public service-verksamhet inom radio och television.

Denna svenska modell innebar att verksamheten i hög grad var reglerad av staten, men att det saknades en lagstiftning med principer för etermedierna. Ensamrätten motiverades delvis med tekniska begränsningar, men också genom ekonomiska argument. Rättsligt sett innebar systemet att staten gav tillstånd till en enda organisation, som inom avtalets ram bestämde vad som skulle yttras i radio och tv. I princip var det möjligt för staten att säga upp avtalet om organisationen inte skötte verksamheten enligt reglerna. Sveriges Radio utarbetade efter hand olika slag av publiceringsregler, exempelvis för politiska program 1962 och för konsumentupplysande program 1964. Det fanns även en intern kommitté för publiceringsfrågor (SOU 1979:49, Hadenius 1998).

Särskild radiolagstiftning

I en debatt 1957 menade både Pingströrelsens ledare Lewi Pethrus och författaren Vilhelm Moberg att monopolet för Sveriges Radio var ett hot mot yttrandefriheten eftersom avvikande röster inte tilläts. Mot dessa och andra monopolkritiker försvarade tv-chefen ensamrätten med att den gav minoriteter en yttrandefrihet som dessa annars inte skulle ha haft. En första strid om monopolet bröt ut 1962 när piratradiostationerna Radio Syd och Radio Nord började sända musik och nyheter från fartyg på internationellt vatten i Öresund respektive Ålands hav. Stationerna fick stor publikframgång. Regeringen övervägde olika alternativ för att motverka stationernas intrång i Sveriges Radios ensamrätt. Resultatet blev en lag,

den så kallade piratradiolagen, som förbjöd radiosändningar från »öppna havet eller luftrummet däröver«. Radio Nord gav upp redan vid halvårsskiftet, medan Radio Syd fortsatte trots böter för stationens annonsörer och fängelse för ägaren. Riksdagen svarade med ett tillägg till lagen, som gjorde det möjligt att beslagta sändarutrustning och pengar (Hadenius 1998, Djerf-Pierre och Weibull 2001).

De förändrade förutsättningarna bedömdes ställa krav på en tydligare reglering av radio- och tv-området. Den sittande radioutredningen fick vidgade direktiv och kom med sitt betänkande 1965, vilket blev det första att explicit diskutera principerna för public service med monopolställning. Radio och tv skulle stå i samhällets tjänst, hålla medborgarna informerade och även tillvarata mindre gruppers intressen. Vidare skulle programverksamheten »hävda det demokratiska statsskickets grundidéer och enskilda människors frihet och värdighet«. Ensamrätten skulle utövas »opartiskt och sakligt«. Dessa principer kom också att skrivas in i den nya radiolag som riksdagen antog. Radiolagen fick karaktären av en ramlag för andra rättsliga regleringar och för avtalen med programföretagen. När Sveriges Radio år 1978 omvandlades till en koncern med fyra sändningsbolag med separata avtal fick lagen därför skrivas om.

Parallellt med radiolagen infördes under 1960-talet en radioansvarighetslag och därmed skapades särskilda rättsregler för yttranden i radio och tv. Tillkomsten av radioansvarighetslagen ska ses i ljuset av den mer självständiga och samhällskritiska journalistik som kommit att prägla programmen (Djerf-Pierre och Weibull 2001). För varje program skulle det finnas en ansvarig programutgivare med straffrättsligt ansvar för innehållet. Radioansvarighetslagen fick inte ställning som grundlag, men eftersom reglerna utformades med tryckfrihetsförordningen som förebild kom lagens innehåll i praktiken att bygga på grundlagsreglerade principer.

Vid samma tid diskuterades även formerna för efterhandskontrollen av radio- och tv-programmen. Ett utredningsför-

slag om en särskild Radiombudsman, RO, genomfördes visserligen inte, men granskningsverksamheten effektiviserades. Radionämnden avskaffades och ersattes av en mer myndighetsliknande organisation, Granskningsnämnden för radio och tv, som dessutom fick ökade kansliresurser. Dessutom kom senare en del av de pressetiska reglerna att inarbetas i villkoren för public service-bolagen.

Monopolet bryter samman

En kombination av tekniska, ekonomiska och politiska förändringar gjorde att det svenska medielandskapet under relativt kort tidsrymd dramatiskt ändrade karaktär. Visserligen ansåg en utredning ännu 1977 att radio och tv även fortsatt måste regleras som en följd av »den begränsade tillgången på sändningsutrymme« (SOU 1977:19, s. 82). Men de tidigare mer principiellt hållna regleringsargumenten hade nu blivit mindre framträdande (Borg 1994).

Den borgerliga regeringens närradioreform i slutet av 1970-talet bidrog till att luckra upp monopolet. Även om närradion främst motiverades med att lokala föreningar skulle få en informationskanal till allmänheten (»eterns stencilapparat«) öppnades nu en möjlighet för mindre grupper att, låt vara med små resurser, föra fram yttranden i etern utan radiolagens krav på opartiskhet och saklighet. Intresset spred sig snabbt och under 1980-talet flerdubblades sändningstillstånd och sändningstid inom närradion. Skånepartiets framgångar i valet 1985 förklaras delvis av partiets populära närradio med musik. Även gamla maktetablissemang drogs till det nya mediet. Svenska Arbetsgivareföreningen startade Radio City i Göteborg, socialdemokraterna och LO Radio A i Stockholm. Dessa resursstarka aktörer kunde ge närradion en professionell programverksamhet, som även kom att vinna över lyssnare från Sveriges Radio.

Ett par år senare startade Radio Nova i Vagnhärad, uppbackad av lokala organisationer. Stationen började också sän-

da lokal reklam, vilket var ett brott mot närradiolagen och den ansvarige fälldes. Även andra närradiostationer hade fällts för brott mot reklamförbudet, men Radio Nova tog strid och drev sin sak som en yttrandefrihetsfråga. Argumentet var att utan reklam skulle det inte finnas möjlighet för lokala föreningar att föra fram sina åsikter i etern (Hadenius och Weibull 1993, s. 218). Radio Nova kom därmed att påverka debatten om Sveriges Radios ensamrätt och nu började även lokala tidningsföretag och andra aktörer att pröva möjligheterna att etablera reklamfinansierad radio.

Satelliter och kablar undergrävde också public service-företagens ensamrätt. Mellan 1986 och 1988 ökade antalet lokala kabelnät med tv-sändningar från 163 till 271 och vid denna tidpunkt hade var femte svensk kabelanslutning i bostaden. Samma år fanns det 15 satellitkanaler att välja bland, däribland brittiska Sky Channel och skandinaviska TV3.

Kabellagen förbjöd distribution av satellitkanaler med reklam riktade till svenska hushåll. Däremot var direktsändande satelliter tillåtna, eftersom de reglerades av internationella konventioner. TV3 sände, via en så kallad medeleffektsatellit, även till Danmark och Norge. Kabelnämnden, den statliga kontrollmyndigheten, granskade TV3:s sändningar och fann att många av de varor som kanalen annonserade endast fanns att tillgå i Sverige och nämnden ansåg därför att de svenska kabelnäten skulle förbjudas att distribuera kanalen. Eftersom kanalen blivit mycket populär hos publiken visade sig detta opinionsmässigt omöjligt. Kabelnämnden valde då att definiera TV3 som en kanal från direktsändande satellit, vilket gjorde sändningarna lagliga.

Att TV3 tilläts banade väg för andra reklamfinansierade sändningar som från utlandet riktade sig till Sverige. Det medförde att reklampengar nu började strömma ut ur Sverige, främst till Londonbaserade TV3. Den socialdemokratiska regeringen tvingades till reträtt och förutsättningarna för en svensk marksänd, reklamfinansierad kanal utreddes raskt. Ett riksdagsbeslut 1990 gav den nya kanalen ensamrätt till re-

klam-tv i Sverige. Den skulle betala en koncessionsavgift till staten. Lagen innehöll även regler om reklamens omfattning och inriktning. I övrigt skulle kanalen regleras med sändningsavtal och sändningstillstånd på samma sätt som Sveriges Radio. Efter ett anbudsförfarande gick den nya koncessionen till TV4. TV4 inledde sina sändningar i februari 1992 (Ewertsson 2005).

Förändringarna i lagstiftningen innebar att ensamrätten för Sveriges Radio var borta. För att underlätta public service-kanalernas möjlighet att konkurrera tudelades bolaget 1992 i Sveriges Television och det ombildade Sveriges Radio. Samtidigt genomfördes en ny snabbutredning som resulterade i att det blev möjligt att sända privat lokalradio finansierad med reklam. Den nya lokalradiolagen skiljde sig dock från lagstiftningen för public service och TV4 i det avseendet att några krav på innehållet inte uppställdes och att koncessionsgivningen skulle handhas av Radio- och tv-verket, inte av regeringen.

De många medieutredningarna

Den snabba och oväntade medieutvecklingen gjorde politikerna villrådiga. Under några år i slutet av 1970-talet tillsattes ett stort antal statliga utredningar i syfte att belysa teknikförändringarnas innebörd och konsekvenser. Bland annat pågick utredningar om videogram, ny informationsteknologi och närradio samt en särskild utredning, Radiorättsutredningen, som hade i uppgift att anpassa radiolagen till nya medieformer. Härtill kom en särskild utredning om mediekoncentration. Under några få år kom en serie utredningsbetänkanden, exempelvis om datorer och andra medier (SOU 1979:69), massmediekoncentration (SOU 1980:28), radiolagen (SOU 1981:19), nya medier som text-tv och teledata (SOU 1981:45), video (SOU 1981:55), närradio (SOU 1981:13) och videoreklam (SOU 1982:8).

De tekniska förändringarna och de mediepolitiska valen krävde förändringar av lagstiftningen. Men det kunde också vara svårt att tolka lagarna i förhållande till de nya medierna.

Ett exempel var framväxten av centralantennsystem. Redan i mitten av 1970-talet hade Sveriges Radio påpekat att användningen av centralantennsystem för att sända rundradio stred mot radiolagen. Ärendet gick ända till Högsta domstolen, som fann att det inte rörde sig om rundradio eftersom sändningarna bara avsåg en sluten krets (NJA 1976, s. 95). För att bereda väg för närradion infördes 1979 dels en undantagsregel i radiolagen, dels en särskild lag. Radiorättsutredningen fann också att inte bara radiolagen utan även radioansvarighetslagen behövde revideras, eftersom också denna lag byggde på bestämda tekniska förutsättningar (SOU 1981:19).

Flertalet utredningar hade en partipolitisk resonansbotten och skulle få konsekvenser för hur samhället ställde sig till nya mediefenomen och de möjligheter som tekniken öppnat. Det var framför allt två politiskt kontroversiella teman som återkom: ensamrätt och reklam. Ensamrättsfrågan aktualiserades i frågan om nya medier som text-tv och teledata, reklamen i teledata och videogram. Många av förslagen var starkt tidsbundna. Mycket möda lades exempelvis ner på att utforma ett förslag till förbud mot reklam i köpvideo. Andra utredningar tog upp mer generella frågor, såsom påverkan från våldsskildringar i de nya medierna. De mediepolitiska valen framställdes ofta som en kamp mellan den gamla etablerade katedralen och den nya påträngande börsen, mellan vad som ansågs vara samhällets ansvar och vad som kunde överlämnas till marknaden. Konflikten ledde inte sällan till oeniga utredningar, där socialdemokrater och centerpartister brukade förespråka en »samhällslösning« medan moderater och folkpartister gick in för en »marknadsmodell«.

Men det skedde också snabba perspektivförskjutningar. Den första utredningen om video fokuserade på kultur och bildning och kom med förslag till statliga åtgärder (SOU 1981:55), medan videodebatten endast några få år senare uttryckte en stark oro för att ungdomar nu kunde se film som distribuerades vid sidan av det traditionella granskningssystemet. Det finns en tydlig parallell med den debatt som fördes om

filmen sextio år tidigare. Vid båda tillfällena fanns både förbudsförespråkare och debattörer som såg det nya mediet som ett sätt att stimulera kultur och bildning (Roe 1987).

Nya medier, nya lagar

Vissa av de nya medieformerna, som text-tv och video för offentlig visning, täcktes av befintliga lagar, medan det i andra fall krävdes ny lagstiftning. Efterhand tillkom därför ytterligare medielagar, exempelvis om radiotidningar (1981), närradio (1982) och lokala kabelsändningar (1985). Dessa lagar reglerade i huvudsak rätten att sända, men både närradiolagen och kabellagen kompletterades med särskilda lagar om ansvarighet för sändningar inom respektive teknik. År 1984 hade det dessutom blivit tillåtet att ta emot satellitsändningar via kabel. När det gällde den nya informationsteknologin, då ofta kallad data-tv eller teledata, föreslog en utredning att etableringsrätten skulle vara fri och att den i övrigt skulle kunna falla under en kommande yttrandefrihetsgrundlag (SOU 1981:45). Ett motiv var att man inte ville låsa fast en medieform som är under utveckling, ett annat att tryckfrihetsförordningen bäst passade dess syfte. Under en övergångstid föreslogs en särskild lag om ansvarighet i framställning av teledata.

Hur Sverige fick ytterligare en grundlag

Den snabba utvecklingen inom medieområdet, inte minst till följd av tekniska innovationer, tvingade sålunda regeringen och riksdagen att gång på gång agera för att anpassa lagstiftningen. Listan över några årtiondens mediepolitiska utredningar, remisser, propositioner, motioner, betänkanden och författningar är överväldigande.

Ännu större vånda vållade frågan vilka konsekvenser som medieutvecklingen skulle få för den konstitutionella regleringen. Sedan gammalt hade Sverige en tryckfrihetsförordning

som gällde tryckta skrifter. Hur skulle radio, television och raden av nya kommunikationstekniker få motsvarande grundlagsskydd? Debatten om den konstitutionella regleringen av medierna och yttrandefriheten har nu pågått i flera årtionden och fortsätter alltjämt.

Olof Palme 1966: även radion behöver grundlagsskydd

Redan i förberedelserna för en ny radiolag uppmärksammades behovet av grundlagsskydd av andra medier än tryckta skrifter. Det ansvariga statsrådet, kommunikationsminister Olof Palme, uttalade i propositionen 1966: »Med hänsyn till radions betydelse som kommunikationsmedel i samhället kan det, såsom påpekats från olika håll, finnas skäl att bestämma dessa rättigheter och skyldigheter eller de viktigaste av dem i grundlag. Frågan om detta bör ske torde lämpligen kunna prövas i samband med det fortsatta arbetet på en total grundlagsreform« (prop. 1966:149, s. 27).

Det grundlagsarbete som Palme hänvisade till gällde den pågående översynen av regeringsformen, som sedermera ledde fram till 1974 års regeringsform. Frågan om hur den grundlagsskyddade yttrandefriheten skulle utvidgas till nya medier kom dock inte att lösas i detta sammanhang.

Massmedieutredningen 1975: ett första förslag, som inte genomförs

Regeringen tillsatte 1970 en parlamentarisk utredning om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. Direktivens utgångspunkt var att yttrandefriheten i massmedier borde beredas ett så fullständigt och effektivt skydd som möjligt och att de grundläggande reglerna skulle finnas i grundlag. Utredningen fick i uppgift att samla de relevanta grundlagsbestämmelserna i en särskild massmediegrundlag.

Massmedieutredningen levererade också ett utarbetat för-

slag till en massmediegrundlag, som skulle ersätta tryckfrihetsförordningen. Inledningsparagrafen formulerades så att varje svensk medborgare skulle äga »yttrandefrihet i tryckt skrift, radion, television och film«. Andra medier, såsom teater, utställningar och demonstrationer, var inte tänkta att omfattas av grundlagen (SOU 1975:49). Radiolagens formulering om att det var regeringen som bestämde vem som fick sända radio och tv skulle föras över till den nya grundlagen. För film skulle lagen medge ett undantag från censurförbudet. Vidare föreslogs att rättegångsordningen i tryckfrihetsmål skulle ändras och att en central yttrandefrihetsdomstol skulle inrättas.

Massmedieutredningens slutbetänkande måste betraktas som tämligen magert när det gäller yttrandefrihetens principiella grunder. Kapitlet »Allmänt om yttrandefriheten« omfattar endast ett knappt tiotal sidor. Avsnittet om yttrandefriheten som rättighet utgörs främst av referat av rättsläge och förarbeten. Utredningen ger också upp försöket att formulera en definition av begreppet massmedium.

Förslaget mötte stark kritik, särskilt i två avseenden. Urvalet av yttrandeformer ansågs vara alltför snävt och begränsat till traditionella massmedier. En central domstol ansågs heller inte förenligt med svensk tryckfrihetstradition.

Utredningen ledde till vissa justeringar av tryckfrihetsförordningen, främst som en anpassning till teknikutvecklingen. TF kom exempelvis att omfatta även skrifter som framställts genom stencilering eller fotokopiering. Men förslaget om en ny grundlag avvisades. Det ansvariga statsrådet, justitieminister Lennart Geijer, ansåg att utredningen hade vissa fördelar, men påpekade också att ganska omfattande kritik har riktats mot centrala avsnitt i förslaget. »Åtskilliga remissinstanser har sålunda efterlyst grundlagsgranskning för fler medier än de av MMU behandlade, t.ex. för fonogram, videogram, teaterföreställningar, utställningar och demonstrationer« (prop. 1975/76:204, s. 37). Det pågående utredningsarbetet om framtiden för rundradioverksamheten talade också för att utredningsförslaget inte lades fram för riksdagen. »Beslutet innebär

inte att planerna på att ersätta TF med en grundlag med vidare syftning har skrinlagts. Skälen för en sådan grundlag har snarare vunnit i styrka« (s. 38). Regeringen aviserade därför ytterligare utredning i en parlamentariskt sammansatt kommitté. Inriktningen skulle vara »en grundlag som omfattar flertalet medier i opinionsbildningens tjänst samtidigt som den behåller TF:s allmänna karaktär. Den nya grundlagen bör därför få ställning av en yttrandefrihetsgrundlag« (s. 38).

Yttrandefrihetsutredningen 1983: förslag om en ny grundlag

Sommaren 1977 tillsatte regeringen så den förebådade utredningen. Kommittén antog namnet Yttrandefrihetsutredningen (YFU), och ordförande blev chefredaktör Hans Schöier. Direktiven angav att en grundlagsreglering »om möjligt« borde »samlas i en enda yttrandefrihetsgrundlag«. Samtidigt framhölls att önskemålet om en enhetlig reglering inte fick leda till »en uttunning av det nuvarande skyddet, framför allt i vad gäller tryckta skrifter« (dir. 1977:71).

Efter två års arbete presenterade utredningen ett debattbetänkande med två alternativa grundlagsförslag (SOU 1979:49). Den ena skissen syftade till att ge en bild av hur en ny yttrandefrihetsgrundlag, gemensam för tryckta skrifter och andra uttrycksformer, skulle kunna vara utformad. Den andra illustrerade alternativet med en särskild grundlag för de andra uttrycksformerna; tryckfrihetsförordningen skulle i detta fall finnas kvar oförändrad. Utredningen tog i detta skede inte ställning eller gjorde anspråk på att presentera färdiga förslag.

Efter ytterligare fyra år kom så YFU med sitt slutbetänkande, som utförligt redogjorde för reaktionerna på debattbetänkandets två grundlagsskisser. Remissopinionen var delad. Några avstod från att välja mellan utredningens två alternativ, utan föreslog en egen lösning. Sveriges Författarförbund och Svea hovrätt var några som förespråkade »en generell yttrandefrihetsgrundlag, dvs. en grundlag som omfattar alla offent-

liga yttranden, i princip oberoende av framställningsformer« (SOU 1983:70, s. 83). JO föreslog att regeringsformens regler kunde byggas ut, medan tryckfrihetsförordningen kunde lämnas oförändrad. Ett näraliggande alternativ framfördes av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, som tänkte sig »en grundlag med en avdelning generella regler för alla yttranden oavsett framställningsform och en andra avdelning med detaljerade skyddsregler för de medier som typiskt sett har stor betydelse för yttrandefrihetens utövning« (s. 83).

Yttrandefrihetsutredningen blev inte enig, men majoriteten föreslog »en särskild, fristående yttrandefrihetsgrundlag som skall gälla vid sidan av TF och i allt väsentligt själv ange vad som gäller utan att hänvisa till TF. Det tryckta ordet behåller sin ställning enligt TF med förstärkningar i några betydelsefulla avseenden.« Utredningen avvisade tanken på en generell yttrandefrihetsgrundlag. »Att regler om ensamansvar, ansvarsfrihet för meddelare och rätt till anonymitet inte kan gälla utanför medieområdet är uppenbart« (s. 85). »Även om det av principiella skäl vore tilltalande med en yttrandefrihetsgrundlag som i alla delar gäller generellt för alla offentliga yttranden oavsett framställningsform bör en sådan inte införas. Vi anser att de praktiska svårigheterna som redovisats här är alltför stora« (s. 86).

Det är uppenbarligen praktiska hänsyn som fått fälla utslaget. Egentligen vore det, som också förutskickats i direktiven, allra bäst med en enda yttrandefrihetsgrundlag. »I ett längre perspektiv finns våra sympatier hos den sammanhållna lagen« (s. 87). »Men vi har också tagit intryck av den oro för uttunningsrisken som många remissinstanser uttalat och som har uttryckts av åtskilliga debattörer utanför remissen.«

En minoritet i utredningen ansåg att de principiella skälen borde gå före de praktiska. Två ledamöter (centerpartisterna Bertil Fiskesjö och Anders Ljunggren) skrev tillsammans med en sakkunnig (statsvetaren Torbjörn Vallinder) och en expert (Författarförbundets Jan Gehlin) ett särskilt yttrande med krav på en enda yttrandefrihetsgrundlag (s. 337).

Det kan tilläggas att Yttrandefrihetsutredningens förslag att endast yttranden som framförs med hjälp av medier skulle grundlagsskyddas innebar att exempelvis demonstrationer och allmänna sammankomster lämnades utanför regleringen; man förutsatte att dessa skulle skyddas genom regeringsformen. För teatrar och utställningar föreslogs valfrihet i fråga om särskilt grundlagsskydd.

Regeringen lägger fram ett nytt förslag 1986, men ändrar sig 1987

Yttrandefrihetsutredningens förslag om en ny yttrandefrihetsgrundlag gick ut på remiss. På ett mycket allmänt plan rådde en övergripande enighet. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget att utöka grundlagsskyddet till ytterligare medier (Ds Ju 1985:4, s. 15). Men utredningens konkreta lagförslag mötte ingen allmän entusiasm. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekade kritiskt: »Lagtekniskt framstår förslaget som synnerligen snårigt och svårtillgängligt« (s. 44). Men det fanns ändå en viss övervikt bland remissinstanserna för förslaget om två grundlagar. »Detta förordas framför allt av de remissinstanser som representerar press och etermedia men även andra instanser ansluter sig till denna uppfattning«, konstaterade justitiedepartementets remissammanställning (Ds Ju 1985:4). Det vanligaste argumentet var detsamma som varit vägledande för Yttrandefrihetsutredningens majoritet, att en gemensam grundlag kunde försvaga det särskilda skydd för tryckfriheten som råder enligt gällande lagstiftning. Däremot fick tanken på en sammanhållen grundlag stöd av flertalet juridiska instanser.

Regeringen var nu i beråd. Direktiven till utredningen hade förutsatt en samlad grundlag, men majoriteten inom utredningen och i remissopinionen ville uppenbarligen ha två separata grundlagar. Inom justitiedepartementet kom man fram till en kompromiss. På förslag av justitieminister Sten Wickbom sände regeringen hösten 1986 ett lagförslag på remiss till Lag-

rådet. Det innebar att tryckfrihetsförordningen behölls som grundlag för tryckfriheten, men att TF skulle förses med en ny andra avdelning »för de andra medier som skall få ett motsvarande grundlagsskydd, dvs. radio och tv samt ljudupptagningar och upptagningar av rörliga bilder« (prop. 1986/87:151, s. 57).

Lagrådet kom med sitt svar i januari 1987. I princip anslöt sig Lagrådet till remissens förslag. »Även Lagrådet finner starka skäl tala mot alternativet med två parallella grundlagar.« Men också Lagrådet hade gripits av visst vankelmod. »En ny, samlad grundlag har ett klart företräde från allmänna, systematiska synpunkter. Å andra sidan har viktiga skäl också anförts mot en sådan lösning.« »Man kan inte helt avfärda de farhågor som har uttalats för att en 'sammansmält' grundlag skulle kunna leda till en uttunning av skyddet enligt den nuvarande tryckfrihetsförordningen« (s. 292).

Våren 1987 avlämnade regeringen så sin proposition. Visserligen ansåg man fortfarande att grundlagsförslaget i lagrådsremissen hade »avgörande fördelar från både saklig och systematisk synpunkt i förhållande till de olika tänkbara alternativen« (s. 319). Men regeringen hade nu tänkt om och förklarade att förslaget inte skulle läggas fram för riksdagen, trots att det egentligen var bra. »I den allmänna debatten har det emellertid sedan lagrådsremissen publicerades gjorts gällande att denna lösning skulle innebära risker för tryckfriheten«; det var den »smittorisk« som blivit ett huvudtema i debatten. Det var nu osäkert om det gick att samla en bred enighet om en grundlagsändring (s. 320). Situationen var »mycket beklaglig«. Regeringen konstaterade: »Ytterligare beredning måste äga rum.«

Under sommaren och hösten 1987 bereddes frågan om grundlagsskydd för andra medier än det tryckta ordet i regeringskansliet under medverkan av företrädare för de fem riksdagspartierna. Sedan det visat sig omöjligt att i tid uppnå enighet om något förslag till grundlagsändring avbröts arbetet.

Det dröjde därför innan riksdagen tog ställning. Konsti-

tutionsutskottet konstaterade våren 1988 att det var »angeläget att det omfattande utredningsarbetet som nedlagts på detta område leder till grundlagsreglering« (KU 1987/88:36. s. 1). Moderata samlingspartiet var irriterat över att regeringen utarbetat lagrådsremissen utan att överlägga med de andra partierna. Folkpartiet motionerade till förmån för YFU:s gamla förslag, dvs. en ny fristående yttrandefrihetsgrundlag. Konstitutionsutskottet gjorde så ett samlat uttalande: »Med hänsyn till den kritik som framförts och som går ut på att en 'samlad' grundlag skulle kunna leda till en uttunning av skyddet för skrifter enligt den nuvarande TF, bör beredningsarbetet enligt utskottets mening inriktas mot en lösning i enlighet med principen i YFU:s förslag, dvs. en särskild grundlag för de nu aktuella medierna« (s. 36).

I överensstämmelse med riksdagens mening fortsatte beredningen av en ny grundlag. Yttrandefrihetsutredningens förslag tjänade som utgångspunkt och justitiedepartementet samordnade överläggningarna. Arbetet genomfördes i en särskild beredningsgrupp under ordförandeskap av Sten Heckscher, då statssekreterare i justitiedepartementet. I gruppen ingick också företrädare för riksdagspartierna.

Femte gången gillt 1991: riksdagen antar en ny grundlag, YGL

I november 1990 beslutade så regeringen att föreslå riksdagen att anta en ny grundlag; ansvarigt statsråd var justitieminister Laila Freivalds (prop. 1990/91:64). Propositionen föreslog en ny särskild grundlag till skydd för yttrandefriheten i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. Den nya grundlagen byggde på samma principer som TF, vilket bland annat innebar att principerna om censurförbud och etableringsfrihet blev gällande »för hela det moderna massmedieområdet« (s. 3).

Området för den grundlagsskyddade yttrandefriheten hade jämfört med tidigare förslag nu snävats in. Utanför begreppet

»mediebundna yttranden« föll bland annat scenframställningar och utställningar. Lagförslaget hade också tagit upp en ändring av meddelarskyddet i enlighet med förslag från ännu en utredning (SOU 1990:12).

I den allmänna motivdelen uppehöll sig propositionen vid frågan om de praktiska möjligheterna för medborgarna att utnyttja sig av yttrandefriheten. Regeringen konstaterade att »ett grundlagsskydd för yttrandefriheten inte ensamt kan åstadkomma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Men det kan säkerställa rätten att få bidra till att nå dit, och detta är nog så viktigt« (s. 30).

Regeringen tog också upp frågan om grundlagsregleringens räckvidd. Tanken på att förstärka det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten »har inte från början varit knuten endast till yttranden som förmedlas genom vissa medier«. Men för de tryckfrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet, ensamansvar och meddelarfrihet etc. gällde att de »knappast kan tilllämpas i fråga om de mera lösliga meddelarformerna«. Grundlagsskyddet borde därför knytas till vissa angivna medier (s. 31). Ett lagtekniskt krav på den nya grundlagen var »klarhet i regleringen«. Systemet borde kunna överblickas. »Om ett visst medium inte kan inordnas i det tryckfrihetsrättsliga mönstret utan besvärande komplikationer, bör det följaktligen lämnas utanför grundlagsskyddet« (s. 32).

Propositionen innehåller egentligen ingen argumentation för att välja tekniken med en ny grundlag vid sidan av tryckfrihetsförordningen. I stället hänvisade regeringen till den parlamentariska beredningen. »De politiska överläggningar som har ägt rum under beredningen av frågan om ett förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten i andra medier än tryckta skrifter har varit inriktade på att utröna hur ett förslag med utgångspunkt i YFU:s betänkande bör vara utformat för att kunna samla en bred anslutning i riksdagen. Vad som förevarit under dessa överläggningar ger anledning att anta att ett grundlagsförslag bör utformas på det sätt som redovisas i det följande« (s. 33).

Lagrådet hade inga större kommentarer till förslagets innehåll, men återkom till sin tidigare bedömning att en sammanhållen lag var att föredra. Lagrådet ansåg i övrigt att rubriken på lagen var vilseledande: »På en grundlag som betecknas yttrandefrihetsgrundlag borde kunna ställas kravet att den ger skydd för det mest grundläggande i sammanhanget, den enskildes yttranden i allmänhet och inte bara yttrandefriheten i massmedier« (prop. 1990/91:64, s. 205).

Riksdagen följde i allt väsentligt propositionens förslag och när det andra och definitiva beslutet klubbades efter valet 1991 hade Sverige fått en fjärde grundlag. Yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft den 1 januari 1992.

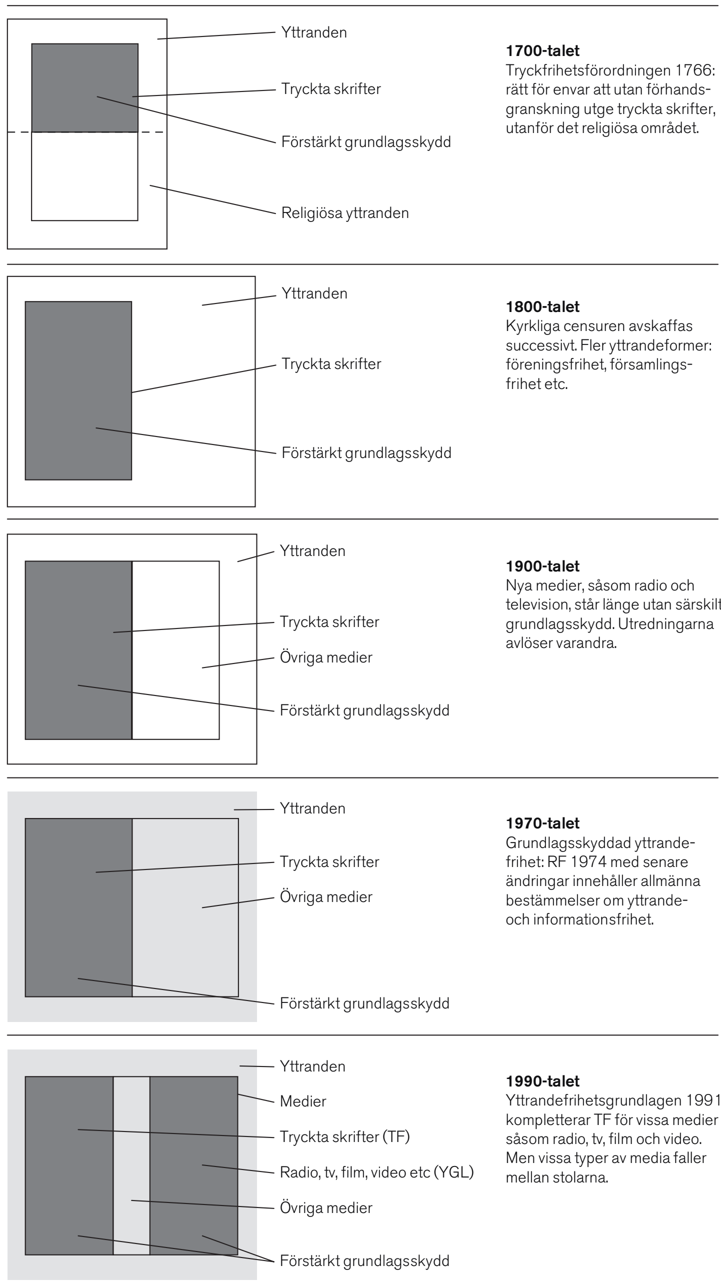
Även om den nya yttrandefrihetsgrundlagen innehöll en rad begränsningar när det gällde etableringen av nya medier fanns det ändå en principiellt viktig skillnad i förhållande till tidigare lagar. Den uttalade att det i princip gällde etableringsfrihet för alla medieformer, såvida det inte i grundlagen fanns angivna undantag. Samma grundtanke återkom senare i regeringens proposition om radio- och tv-lagen (prop. 1995/96:160).

Det löper alltså en lång, och bitvis slingrig, väg från 1766 års tryckfrihetsförordning till 1991 års yttrandefrihetsgrundlag. Figur 2.1 illustrerar några av huvudetapperna i den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättens utveckling. Den konstitutionella regleringen har med åren blivit alltmer svåröverskådlig.

Medieutvecklingen och staten

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger i stor utsträckning på hänvisningar till annan lagstiftning. Lagen använder tekniken att först lägga fast vissa principer i anslutning till tryckfrihetsförordningens regelsystem och därefter ange att det i lag får göras undantag eller att det i lag finns särskilda bestämmelser.

Ett typexempel utgörs av den granskningslag, som 1990 ersatte den gamla biografförordningen och som reglerar för-



Figur 2.1 Tryck- och yttrandefrihetsrättens historia.

handsgranskning av biograffilm och videogram för offentlig visning. Lagen preciserar bland annat uppgiften för granskningsorganet Statens biografbyrå. Lagen anger också krav på att personer som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram ska »anmäla sig för registrering« hos biografbyrån och att byrån ska föra ett register över dem. Även innehåll i video som inte är tänkt för offentlig visning kan prövas av biografbyrån »av den som vill gardera sig mot risk för åtal« (www.statensbiografbyra.se).

Medan film och video i lagens mening betraktades som tekniskt likvärdiga rådde det inom radio- och tv-området en stor spridning mellan olika slags regelsystem. Antalet lagar hade ökat med mängden nya medieformer och med tiden blev systemet alltmer oöverskådligt. Detta var ett drivande motiv för att försöka skapa en sammanhållen radio- och tv-lag.

Ett förslag till en sådan »samlad och logiskt uppbyggd« radio- och tv-lag, som skulle sammanföra reglerna för många olika medieformer, lades fram 1997. Betecknande var att propositionen inleddes med en översikt över den tekniska utvecklingen och utmynnade i bedömningen att det trots allt var möjligt att utgå från de aktuella radio- och tv-formerna (prop. 1996/97:160). Men regeringen erkände samtidigt att den tekniska utvecklingen oundvikligen skulle leda till behov av fortlöpande förändringar i lagstiftningen.

I och med att lagförslaget i praktiken endast sammanförde existerande lagar var det knappast kontroversiellt. På en punkt fanns det dock en avvikelse. Lokalradiolagen behölls temporärt, beroende på att det pågick en utredning som syftade till en revidering av lokalradion. Den socialdemokratiska regeringen önskade införa möjligheten att ställa krav på sändningarnas inriktning, något som inte funnits med då denna beslutats av en borgerlig majoritet. Dessa förändringar beslutades 2001 och från halvårsskiftet infördes även reglerna om lokalradio i radio- och tv-lagen. Därmed kunde också lokalradiolagen avvecklas.

Även yttrandefrihetsgrundlagen har påverkats av teknikförändringar. En återkommande fråga under 1990-talet var hur grundlagsskyddet för yttrandefrihet i nya medier skulle regleras. För detta tillsattes en parlamentarisk utredning, Mediekommittén, som 1997 överlämnade betänkandet Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49). Frågan för utredningen var dels i vad mån nya medieformer faktiskt omfattades av TF och YGL, dels vilka behov av grundlagsskydd som kunde finnas framgent.

Mediekommittén diskuterade utförligt problemen med att lagstifta på ett område, där utvecklingen går med så stor hastighet. Även frågan om en teknikoberoende grundlagsreglering behandlades ingående av utredningen, men slutsatsen var att »en teknikoberoende grundlag inte heller nu bör övervägas« (SOU 1997:49, s. 199). Visserligen, menade man, kunde en sådan teknikoberoende grundlag »från principiell synpunkt … te sig tilltalande«, men man framhöll att det skulle vara svårt att tillämpa reglerna på samma sätt för alla medier. En fullständighet i detta avseende skulle göra lagen otymplig och därmed inte uppfylla en grundlags krav på klarhet och tydlighet. I stället valde kommittén att lägga tyngdpunkten på en utvidgning av grundlagsskyddet i TF och YGL till sådana medieformer som nu saknade ett sådant skydd. Samtidigt eftersträvade man en mindre teknikspecifik terminologi (prop. 1997/98:43).

Mediekommitténs förslag ledde till ändringar i både regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I alla dessa tre grundlagar infördes nu »tekniska upptagningar« som en samlingsbeteckning; begreppet definieras som »upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel« (YGL 1:1).

Det dröjde inte många år innan det var dags för nya tillägg till yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen föreslog nu att det inom ramen för den nya tekniken skulle bli möjligt för databasägare att få grundlagsskydd (prop. 2001/02:74). Dessutom föreslogs en registrering av hemsidor på internet. Registrering-

en skulle även göra det möjligt för enskilda personer att hos Radio- och tv-verket registrera en webbplats och utse en ansvarig utgivare och därigenom få grundlagsskydd för innehållet. Dessa förslag väckte ingen större debatt när det beslutades av riksdagen år 2002.

Staten, medierna och yttrandefriheten

Lagstiftning och lagstiftningsförslag är uppenbara uttryck för statlig mediepolitik långt innan denna benämning fanns (Vegesack 2003, 2006). Staten har överlag reagerat med oro, skepsis och motstånd när det dykt upp nya tekniker för att sprida information. Lagstiftningen har inriktats på att införa restriktioner och ibland förbud. I grunden samma politiska reaktionsmönster gällde tryckfriheten på 1600-talet, radion på 1920-talet och de nya medierna på 1980-talet.

Att de politiska beslutsfattarna reagerat med tveksamhet inför nya mediefenomen har olika förklaringar. Restriktionerna i fråga och bok- och tidningstryck under 1600- och 1700-talen var en utpräglad maktfråga. Debatten om tryckfrihet återspeglade en maktkamp dels mellan kungamakt och riksdag, dels mellan hattar och mössor i riksdagen. Tveksamheten inför radion hängde närmast samman med att man var osäker om vad det nya mediet egentligen stod för och vilka konsekvenser det skulle få för samhället. Ytterligare en förklaring till oviljan inför det nya är att vissa medier inte passade in i de etablerade tankemodellerna; ett exempel är motståndet mot reklamfinansierade medier under 1960- och 1970-talen.

När det gäller de senaste decenniernas debatt är det framför allt etableringsfriheten som kommit i fokus. Debatten har återspeglat skillnader i politisk ideologi, eftersom frågan handlar om statliga ingrepp i den ekonomiska marknaden. Konflikten aktualiserades under 1980- och 1990-talens debatt om graden av reglering på radio- och tv-området genom kraven på tillstånd från regeringen och Radio- och tv-verket.

När tryckfriheten infördes var det inte primärt etablerings-

kontrollen som var central, utan etableringens villkor. Det var de innehållsliga hindren som avsågs då lagen fick formuleringen att staten inte fick lägga hinder i vägen för utgivning. När Gustaf III återinförde kontrollen var det också innehållets inriktning han ville komma åt. I sin kommentar till tryckfrihetsförordningen framhåller Erik Fahlbeck att utgivningsfriheten just riktar sig mot »alla slag av censur« (Fahlbeck 1954, s. 33). Samtidigt visar framför allt spelet om radio- och tv-lagstiftningen att gränsen mellan innehållshinder och andra hinder kan vara svår att upprätthålla.

Statens ekonomiska interventioner i mediemarknaden har ibland, men inte alltid, varit politiskt kontroversiella. Tidningsbranschen har också varit framgångsrik när det gäller att driva sina särintressen (Albinsson Bruhner 1998). Indirekta stödformer såsom momsbefrielse och lägre momssats har sällan väckt någon större diskussion, även om systemet med differentierade momssatser för dagstidningar och veckotidningar tidvis väckte debatt. Det direkta presstöd som infördes stegvis från slutet av 1960-talet har varit mer ifrågasatt. Särskilt när presstödet efter hand användes för att påverka marknadssituationen aktualiserades frågan hur långt staten kunde gå utan att komma i konflikt med tryckfrihetsförordningens princip om etableringsfrihet.

Statens tveksamhet har i första hand gällt nya slag av medieteknik. När väl en medieteknik etablerats har principen om yttrandefrihet i mediet relativt snabbt fått fäste. En starkt bidragande faktor har varit den svenska tryckfrihetstraditionen. I många avseenden finns det en linje från de principer som fastlades redan för över tre och ett halvt århundrade sedan, inte minst då det gäller mediernas oberoende av statlig reglering. Tryckfrihetsförordningen har sedan 1766 varit styrande för synen på mediernas roll i samhället och också blivit grunden för yttrandefrihetsgrundlagen.

Principen om vidsträckt yttrandefrihet har således även kommit att gälla public service-medierna. Radio och television har förvisso omgärdats med många regler, men Radionämnden

och sedermera Granskningsnämnden för radio och tv har accepterat en långtgående yttrandefrihet. Sedan början av 1990-talet, särskilt efter etableringen av reklamfinansierad tv, förefaller det dessutom finnas en större acceptans för nya medier. Även de mest skeptiska och regleringsvänliga politiker förefaller ha resignerat inför det gränslösa kommunikationssamhället. De folkvalda mediepolitikerna har dock inte blivit sysslolösa. Den tekniska utvecklingen har tvingat lagstiftarna till ständigt återkommande revideringar av grundlagstexterna. Tryckfrihetens grundläggande principer har hållit för tidens tand, men den tekniska utvecklingens kraft har blivit övermäktig för den lagstiftande delen av den svenska statsmakten.

Yttrandefrihet i ett förändrat medielandskap

Mediernas betydelse för yttrandefrihetens förverkligande har varit en grundläggande förutsättning för hela den statliga regleringen. Men »medier« är inget entydigt eller statiskt begrepp. Nya medier kan förvisso öppna nya möjligheter för yttrandefriheten och därmed vidga det offentliga rummet, men en teknikberoende lagstiftning riskerar snabbt att bli både föråldrad och hindrande.

När man talar om »medier« och yttrandefriheten är det i första hand i betydelsen journalistiska massmedier. Men det finns i svensk rätt inte någon klar definition av medier eller massmedier. Det närmaste man kommer en bestämning är att massmedier är något som har att göra med »förmedling av ett likalydande meddelande från en avsändare till en vid och obestämd krets av mottagare« (SOU 1997:49, s. 166). Den snabba tekniska utvecklingen gör det alltmer vanskligt att dra en fix och konstant gräns kring fenomenet medier.

En översikt över litteraturen visar snabbt att medieföretag, politiker och forskare lägger in delvis skilda betydelser i begreppet medier. Figur 2.2 ger en provkarta på ett antal i dag förekommande mediedefinitioner. Det enda man förefaller vara överens om är att television bör inräknas i kategorin medier.

I övrigt förekommer såväl snäva som tämligen allomfattande avgränsningar av mediebegreppet.

Hur mediebegreppet ska avgränsas avgörs vanligen av vad man tillskriver som mediernas viktiga uppgifter. Oftast handlar det om distinktionen mellan information och underhållning. Det är medier som i huvudsak varit inriktade på nyheter och samhällsbevakning som stått i centrum i diskussionen kring yttrandefrihet. Visserligen har underhållningsmedierna varit underkastade samma regelsystem, men inte annat än i undantagsfall har förströelseinnehåll betraktats som en yttrandefrihetsfråga. Svårigheten att upprätthålla en sådan distinktion har emellertid accentuerats under de senaste decennierna, dels som en följd av att avregleringen inom medieområdet medfört en kraftig ökning av nya kanaler med fokus på underhållning, dels beroende på att underhållningsutbudet i ökande utsträckning har inslag som utmanar yttrandefriheten.

Expansionen av underhållningsinriktade kanaler i radio och tv har förändrat situationen för granskningsorganen. Det blir allt svårare att dra en skarp gräns mellan information och underhållning. Granskningsnämnden för radio och tv har i ökad utsträckning kommit att få ta ställning till kritik mot underhållningsprogram. Regeltillämpningen har därmed vidgats och den statliga granskningsmyndigheten tvingas därmed allt närmare rollen som smakdomare (Weibull 2005, 2006).

Medieutvecklingen under det senaste decenniet har förändrat förutsättningarna för medborgarnas yttrandefrihet. Medan medborgarna fram till 1990-talet i huvudsak var hänvisade till de stora medierna för att få en större spridning av sina åsikter har internet öppnat möjligheter för att sprida åsikter vid sidan av de traditionella medierna. Även om det fortfarande är de stora medieföretagen som dominerar informationsförmedling och åsiktsbildning pekar utvecklingen allt tydligare på att den förändrade medietekniken utmanar deras ställning.

Genom en historiens ironi har medieutvecklingen i ett väsentligt avseende plötsligt fört oss tillbaka till den situation som rådde vid tillkomsten av 1766 års förordning om skriv-

	Hadenius & Weibull	MedieSverige	Mediebarometern	Sveriges mediepolitik	EU:s mediepolitik	MedieNytt Bonnier	IRM	Maximaldefinition
Dagstidningar	•	•	•	•		•	•	•
Tidskrifter	•	•	•			•	•	•
Böcker		•	•			•	•	•
Internet	•	•	•			•	•	•
Radio	•	•	•	•		•	•	•
Television	•	•	•	•	•	•	•	•
Film, video, DVD		•	•			•	•	•
Fonogram: CD, mp3		•	•			•		•
Mobiltelefon								•
Reklam	•		•					•
Utomhusreklam, DR							•	•
Operatörer tele kabel						•		•
Spelbolag						•		•
Finansanalytiker								•

Stig Hadenius & Lennart Weibull, Massmedier: en bok om press, radio & TV. 8 uppl. Albert Bonniers Förlag, Stockholm 2005.

MedieSverige: Statistik och analys. Red. Ulla Carlsson & Ulrika Facht. Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet.

Mediebarometern. MedieNotiser, Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet.

Sveriges mediepolitik: ”Politikområdet omfattar: Dagspress, Radio och television, Skydd av barn och ungdom från skadligt innehåll i massmedierna”. www.regeringen.se

EU:s mediepolitik: Christina Holtz-Bacha, Medienpolitik für Europa (2006).

MedieNytt från Bonnier AB, november/december 2005.

IRM Institutet för reklam- och mediestatistik. www.irm-media.se

Maximaldefinition: om finansanalytiker som producenter av ekonominyheter, se Maria Grafström m.fl., Ekonominyhetens väg, SNS Medieforum 2006.

Figur 2.2 Olika mediedefinitioner.

och tryckfrihet. På den tiden fanns inga stora mediehus. Friheten gällde undersåtarnas rätt att skriva och genom trycket utge skrifter. Tryckpressen var den tidens internet, en teknisk metod för att mångfaldiga ett budskap.

Med tiden blev det medieföretag i form av dagstidningar och så småningom radio- och tv-bolag som i praktiken tog hand om uppgiften att förmedla och sprida budskap från medborgare till medborgare. Genom uppkomsten av en journa-

listisk yrkesprofession fick medieinstitutionerna ännu större makt över urval och presentation av nyheter och annan information. Medieföretagen fick i praktiken ett monopol på förmedlingen av information till allmänheten.

Denna utveckling förde också med sig en förskjutning av tryckfrihetens innebörd. Rätten att utge skrifter kom alltmer att uppfattas som en rätt att äga tidningsföretag. Tryckfrihetsförordningen användes därmed inte bara som ett skydd för yttrandefriheten utan också för näringsfriheten.

Den pågående revolutionen när det gäller kommunikationsteknik och informationsförmedling innebär att medieföretagens distributionsmonopol har upphört. Genom internet kan medborgare i dag nå många andra medborgare utan att behöva gå vägen via journalister, redaktioner, utgivare och mediebolag. Därmed förändras också förutsättningarna för en konstitutionell reglering som alltjämt är starkt knuten till gamla etablerade medieinstitutioner. Frågan är vad som händer med medborgarnas yttrandefrihet i det nya medielandskapet.

3. Yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser

Yttrandefrihetens grunder står att hämta i politisk filosofi. Dess existens och omfattning i ett givet samhälle bygger på den form av politiska beslut som utgörs av rättsregler. Rättens huvuduppgift inom detta område är att fungera som yttrandefrihetens grundval. Dessa regler bestämmer hur omfattande gränser som kan sättas för vad som lagligen kan yttras och vilka yttranden som kan beläggas med straff, skadestånd och andra negativa, formella sanktioner. Den rättsliga regleringen bör ordnas så att de för demokratin mest grundläggande normerna slås fast i grundlagsform och därmed ges ett starkare skydd än vanlig lag.

Det är sedan upp till marknaden, medieorganisationer, redaktioner, journalister och enskilda medborgare att avgöra hur de vill använda den yttrandefrihet som vid en given tidpunkt ligger innanför de rättsliga ramarna. Aktörernas val i detta avseende kan bland annat påverkas av vad de tror att staten skulle vidta för åtgärder om yttrandefriheten utnyttjas på kontroversiella sätt. De kan också påverkas av en osäkerhet om var de rättsliga gränserna går, så att de i tveksamma fall väljer den försiktiga vägen att hålla sig väl inom det »rätta« området och därigenom avstå från att offentliggöra tankar och informationer som det av andra skäl hade varit viktigt att få fram. I litteraturen talar man om en avkylningseffekt, *chilling effect*, som kan bli resultatet när yttrandefrihetens gränser är oklara eller instabila (Barendt m.fl. 1998; jfr www.chillingeffects.org). Den som är osäker säger hellre för lite än för mycket. Därför behöver en vidsträckt yttrandefrihet en så solid rättslig grund och så stabila ramar som möjligt.

Dessa allmänna påpekanden är en viktig utgångspunkt för en diskussion om de rättsregler som definierar yttrandefrihetens gränser. Det gäller inte minst de mest grundläggande reglerna om yttrandefriheten i det svenska rättssystemet. De konstitutionella reglerna är fundamentala för det mer omfattande system av rättsliga föreskrifter som reglerar yttrandefrihet och medier. Detta kapitel inleds med en översikt över de för svensk yttrandefrihet grundläggande rättsreglerna och diskuterar därefter ett antal problem och tänkbara lösningar.

Gällande rätt

Internationella regler

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 innehåller en artikel som är av direkt relevans för diskussionen om medierna och yttrandefriheten: »Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser« (art. 19).

Denna princip har senare fått uttryck i rättsligt bindande konventioner som Sverige har anslutit sig till. Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 stadgar dels att ingen »får utsättas för ingripande för sina åsikters skull«, dels att var och en har yttrandefrihet. I denna rätt ingår »frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer av alla slag, i tal, i skrift och i tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel« (art. 19). Artikeln tillägger dock att yttrandefriheten innebär »särskilda skyldigheter och särskilt ansvar«. Yttrandefriheten är därför inte absolut, utan får underkastas vissa inskränkningar, »men endast sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende; b) för att skydda den nationella sä-

kerheten, den allmänna ordningen (*ordre public*), den allmänna hälsovården eller sedligheten«.

Folkrättsligt bindande för Sverige är också Europakonventionen. Denna konvention har fått en särskild juridisk tyngd, dels genom systemet för individuell klagorätt till Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg, dels eftersom den numera är införlivad i den svenska rättsordningen (RF 2:23, SFS 1994:1219). Varje domstol och myndighet, och i princip även varje politiskt beslutsorgan, är skyldig att hålla sig inom konventionens ramar. Numera har Europakonventionen fått en minst lika central plats i debatten om yttrandefriheten och dess gränser i Sverige som grundlagarnas regler.

Europakonventionen innehåller en särskild artikel om yttrandefrihet: »Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Artikel 10 Yttrandefrihet

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Figur 3.1 Europakonventionen.

innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser« (art. 10). Formuleringarna är alltså snarlika FN-förklaringarna, men Europakonventionen tillägger för säkerhets skull att formuleringen inte hindrar en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Europakonventionen anger vissa allmänna betingelser för att en stat ska få inskränka yttrandefriheten.

Också andra delar av Europakonventionen kan få indirekt betydelse för yttrandefriheten. En central bestämmelse handlar om att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska ha rätten att ställas inför »en oavhängig och opartisk domstol« (art. 6). Europakonventionen skyddar också privatlivet och religionsfriheten genom bestämmelser som kan tänkas begränsa yttrandefriheten enligt art. 10.

Det bör även nämnas att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som antogs som en politisk deklaration vid toppmötet i Nice 2000, innehåller en bestämmelse om yttrandefrihet och informationsfrihet. De inledande formuleringarna är hämtade från Europakonventionen art. 10. Dessutom innehåller artikeln ytterligare ett stadgande: »Mediernas frihet och mångfald skall respekteras.« Stadgan syftar till att skydda människors grundläggande rättigheter gentemot de åtgärder som vidtas vid tillämpningen av unionens fördrag. Stadgan har föreslagits ingå i det för närvarande vilande förslaget till fördrag om en konstitution för Europa och skulle därmed bli juridiskt bindande.

De internationella människorättskonventionerna skiljer sig i ett viktigt avseende från Sveriges konstitutionella reglering av yttrandefriheten. Varken FN-förklaringarna eller Europakonventionen skiljer mellan medieförmedlade yttranden och andra yttranden. Detta är också den internationellt sett vanliga modellen för den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten i olika demokratiska staters grundlagar.

Danmark *Grundlov* • § 77 (1953)
Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.

Norge *Grundlov* • § 100 (2004)
Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Der kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

Finland *Grundlag* • 12 § (2000)
Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

USA *The Constitution of the United States* • Amendment I (1791)
Congress shall make no law … abridging the freedom of speech, or of the press; …

Inofficiell översättning: Första författningstillägget
Ej må Kongressen stifta någon lag … som inskränker yttrande- eller tryckfriheten, …

Figur 3.2 Yttrandefrihet: grundlagsreglering i några andra demokratier.

Fyra grundlagar, varav tre behandlar yttrandefriheten

Till skillnad från andra demokratier, som vanligen har en enda grundlag, har Sverige fyra olika grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Tre av dessa har direkt relevans för yttrandefrihet och medier.

Yttrandefrihet och informationsfrihet får sin allmänna formulering i regeringsformens katalog över grundläggande fri- och rättigheter. I övrigt hänvisar regeringsformen till två andra grundlagar: »Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen« (RF 2:1). I detta sammanhang nämns också att det i tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

Kännetecknande för yttrandefrihetens konstitutionella reglering i Sverige är att medierna har en särskilt gynnad ställning. Även om regeringsformen tillförsäkrar en allmän yttrandefrihet, så går friheten att yttra sig genom medier som täcks av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i vissa avseenden längre. I den gängse frasen »tryck- och yttrandefrihet« träder detta drag mycket tydligt fram. I andra länder är det yttrandefriheten som är det grundläggande och nämns först. Tryckfriheten kan åsyfta ett mer specifikt censurförbud, men ses alltid som en sida av yttrandefriheten.

Med sina anor i 1766 års tryckfrihetsförordning har Sverige en lång historisk tradition av yttrandefrihet och offentlighet. Även om tryckfriheten haft undantag och tidvis inskränkts har den en särskild symbolkaraktär. Det faktum att den är en av de första regleringarna i världen, tillkommen före både den amerikanska självständighetsförklaringen och den franska revolutionen, har givit den svenska tryckfrihetsförordningen en särskild lyskraft.

Denna historiska bakgrund är en viktig förklaring till det svenska särdraget med tre grundlagstexter om olika sidor av yttrandefriheten. Men därigenom har den svenska konstitutionen blivit teknikberoende på ett sätt som är mycket ovanligt i andra länder. Tryckfrihetsförordningen 1766 handlade om boktryckare och den tidens massmedium, nämligen böcker och andra tryckta skrifter. I dagens tryckfrihetsförordning är det alltjämt »tryckpress« som är det centrala begreppet.

Som framgått av det föregående kapitlet blev en alltmer brännande fråga hur nya medier skulle få samma grundlagsskydd som tryckta skrifter. Förslaget att samla skyddet för tryck- och yttrandefriheten i en gemensam grundlag avvisades med hänvisning till den risk som ansågs finnas för att skyddet för tryckta skrifter därvid skulle kunna komma att försvagas. I stället reglerades skyddet för radio, television och vissa andra medier i en ny grundlag, yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringsformen

Regeringsformen innehåller ett skydd för ett antal grundläggande fri- och rättigheter. Vissa av dessa är absoluta i den meningen att de inte kan inskränkas; ett exempel är förbudet mot dödsstraff. Andra rättigheter, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet, kan inskränkas genom lagstiftning. Regeringsformen innehåller vissa specialregler för sådan rättighetsbegränsande lagstiftning.

Yttrandefrihet innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad »frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor« (RF 2:1, p. 1). Yttrandefriheten kompletteras av »informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden« (RF 2:1, p. 2). Så långt ligger den svenska grundlagsregleringen i linje med andra länder (se figur 3.2). Men regeringsformen innehåller emellertid också regler som med relativt allmänt hållna formuleringar ger lagstiftaren befogenhet att in-

Regeringsformen: huvudregel • RF 2 kap. 1 §

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad
1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,

Regeringsformen: undantag • RF 2 kap. 13 §

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.

Figur 3.3 Yttrandefrihet i regeringsformen.

skränka de fri- och rättigheter som nämns i andra paragrafer (RF 2:12 f). För begränsningar i yttrande- och informationsfrihet gäller dessutom några särskilda villkor (RF 2:13).

Regeringsformens utformning innebär att det svenska grundlagsskyddet för den allmänna yttrandefriheten måste bedömas som diffust och svagt. Möjligheterna att få inskränkningar genom lagstiftning prövade av oberoende domstolar är dessutom begränsade. En domstol eller annat offentligt organ får visserligen inte tillämpa en lag eller annan föreskrift om den står i strid med grundlagen. Men en domstol har små möjligheter att vägra tillämpa en lag som inskränker yttrandefriheten. En domstol får nämligen bara åsidosätta av riksdagen

stiftade lagar i det fall som felet är uppenbart (RF 11:14). Detta s.k. uppenbarhetsrekvisit, som även gäller för föreskrifter som beslutats av regeringen, infördes med syftet att ge domstolarna en viss men relativt begränsad makt att pröva om politiska beslut är förenliga med grundlagarna.

TF och YGL

Yttrandefrihet genom medier grundas på rättsregler som började formuleras under 1700-talet, som fann sin allmänna form vid 1800-talets början och som i dag formuleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetsförordningen avser primärt skrift som framställts i tryckpress. Genom en utvidgning av den tekniska definitionen gäller TF numera också för skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande. Yttrandefrihetsgrundlagen reglerar ljudradio, tele-

Tryckfrihetsförordningen • TF 1 kap. 1 §

Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Forts.

Figur 3.4 Ur tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetsförordningen • TF 1 kap. 5 §

Denna förordning äger tillämpning å skrift, som framställts i tryckpress. Den skall ock tillämpas å skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om
1. utgivningsbevis gäller för skriften; eller
2. skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

Bestämmelse i förordningen som har avseende å skrift som framställts i tryckpress eller å tryckning skall, när ej annat angives, äga motsvarande tillämpning å annan skrift, varå förordningen enligt första stycket är tillämplig, eller å mångfaldigande av sådan skrift.

Till skrift hänföres bild, även om den ej åtföljes av text.

Yttrandefrihetsgrundlagen • YGL 1 kap. 1 §

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Med tekniska upptagningar avses i denna grundlag upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Med databas avses i denna grundlag en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Figur 3.4 Forts.

vision och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Vad som är missbruk av tryck- och yttrandefriheten bestäms utifrån innebörden av och syftet med tryck- och yttran-

defriheten. Den centrala formuleringen i TF lyder »yttra sina tankar och åsikter«. RF och YGL har formuleringen »uttrycka tankar, åsikter och känslor«. TF och YGL tillförsäkrar medborgarna också rätt att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Att ett fritt konstnärligt skapande nämns i YGL men inte i TF har inte avsetts innebära någon skillnad mellan de båda grundlagarnas syften (SOU 2006:96, s. 58).

Grundlagsregleringen innebär att svensk »tryck- och yttrandefrihet«, som den allmänna benämningen lyder, består av ett omfattande och detaljerat regelverk, vilket brukar sammanfattas i ett antal centrala principer.

Offentlighetsprincip. Offentlighetsprincipen omfattar bland annat rätten att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter. Huvudregeln är offentlighet, medan undantagen specificeras i sekretesslagen.

Censurförbud. Varje form av förhandsgranskning av en tryckt skrift är förbjuden för alla offentliga organ. Vidare är det förbjudet att vidta åtgärder i syfte att hindra tryckning eller spridning av skrift. Genom undantag i YGL gäller inte censurförbudet för offentlig visning av film och video.

Anonymitet och meddelarskydd. Personer som förser en redaktion med upplysningar är skyddade. Alla mediemedarbetare, liksom författare till böcker, har rätt till anonymitet. Till detta kommer att offentliga organ är förbjudna att efterforska personer som lämnat upplysningar till medier. Rätten till anonymitet kan brytas endast om den överlämnade informationen har anknytning till vissa klart angivna, allvarliga brott.

Ensamansvar. Principen om ensamansvar innebär att endast en av de oftast många personer som medverkat vid tillkomsten av en framställning med grundlagsskydd är rättsligt ansvarig för innehållet. Reglerna om vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott skiljer sig mellan olika medier. För exempelvis periodiska skrifter och program i radio och television gäller regler om ansvarig utgivare.

Etableringsfrihet. Enligt TF har varje svensk medborgare rätt att utge skrifter utan hinder av myndigheter eller andra offentliga organ. För andra medier gäller inte samma princip, utan YGL hänvisar till särskild lag när det gäller principerna för etablering. I YGL uttalas dock att staten skall »eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet«.

Särskild rättegångsordning. Vid åtal tillämpas ett särskilt rättsförfarande som bland annat innebär att en jury bedömer det förmodade brottet. En friande dom från juryn kan inte överklagas. Domstolen ska enligt en särskild instruktion i TF lägga större vikt vid syftet än vid framställningssättet samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Särskild brottskatalog. Tryck- och yttrandefrihetsbrotten gäller dels otillåtet yttrande, såsom spridning av information som innebär brott mot rikets säkerhet, brott mot allmän ordning eller förtal mot enskild person, dels otillåtet offentliggörande, som avser publicering av uppgifter som enligt lag skall hållas hemliga eller brott mot lagstadgad tystnadsplikt.

Brottskatalogen

En central del av tryckfrihetsförordningen är brottskatalogen, dvs. uppräkningen av vilka gärningar som ska anses som tryckfrihetsbrott (TF 7:4). Yttrandefrihetsgrundlagen har ingen egen brottskatalog, utan hänvisar till TF. Yttrandefrihetsbrott avser därmed samma typ av gärningar som tryckfrihetsbrott, men med ett undantag. Som yttrandefrihetsbrott anses nämligen även olaga våldsskildring genom rörliga bilder, en brottstyp som inte förekommer för tryckta skrifter.

En genomgång av den nuvarande tryckfrihetsförordningen sedan dess tillkomst 1949 visar att brottskatalogen ändrats vid upprepade tillfällen (figur 3.5). En del av ändringarna har främst teknisk karaktär, men åtskilliga har en mer materiell innebörd. Det innebär att gränsen mellan vad som får sägas

	TF 7 kap. 4 §	SFS
1949	1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av Konungen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök eller förberedelse till sådant högförräderi	1949:105
1965 ändring till	1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av Konungen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi	1965:52
1974 ändring	från: ”Konungen” till: ”statschefen, regeringen”	1974:155
1965 tillägg	2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd	1965:52
1988 tillägg	3. spioneri, varigenom någon för att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej; försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri	1988:1448
1988 tillägg	4. obehörig befattning med hemlig uppgift, varigenom någon utan syfte att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, vare	1988:1448

Forts.

Figur 3.5 TF:s brottskatalog: ändringar 1949–2002.

	TF 7 kap. 4 §	SFS
	sig uppgiften är riktig eller ej; försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift; stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt, vid vilken bedömning särskilt skall beaktas om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom	
1988 tillägg	5. vårdslöshet med hemlig uppgift, varigenom någon av grov oaktsamhet begår gärning som avses under 4	1988:1448
1949	2. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av Konungen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök eller förberedelse till sådant uppror	1949:105
1965 ändring till	3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av Konungen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror	1965:52
1974 ändring	från: ”Konungen” till: ”statschefen, regeringen”	1974:155
1988 omnumrering	till: 6.	1988:1448
1949	3. krigsförräderi, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om krigsförräderi äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt till modlöshet eller myteri eller genom osann framställning sprider sådan misströstan bland allmänheten att försvaret kan avsevärt försvåras eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till avsevärt men för försvaret eller för motståndsverksamhet inom ockuperad del av riket; försök eller förberedelse till sådant krigsförräderi	1949:105

Forts.

Figur 3.5 Forts.

	TF 7 kap. 4 §	SFS
1965 ändring till	4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten; försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek	1965:52
1988 ändring till	7. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet, förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret eller begår annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden; försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek	1988:1448
1949	4. gärning av sådan beskaffenhet som avses under 3, om den förövats av oaktsamhet	1949:105
1965 ändring till	5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4	1965:52
1988 omnumrering	till: 8. (hänvisning 4 ändrad till 7)	1988:1488
1949	5. smädelse eller annan missfirmlig gärning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset, skymfande av riksstyrelse, som är satt i Konungens ställe, eller riksdagen, dess avdelning eller utskott, eller av Sveriges flagga eller vapen eller annat rikets höghetstecken	1949:105
1965 ändring till	6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot regent som är satt i Konungens ställe eller skymfande av Sveriges flagga eller vapen eller annat rikets höghetstecken	1965:52

Forts.

Figur 3.5 Forts.

	TF 7 kap. 4 §	SFS
1971 ändring till	6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot regent som är satt i Konungens ställe	1971:29
1974 ändring till	6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter	1974:155
1976 upphävd		1976:955
1949	6. smädelse eller annan missfirmlig gärning mot någon som innehar eller innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt Konungens förordnande åtnjuter skydd såsom ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning	1949:105
1965 ändring till	7. förolämpning mot någon som innehar eller innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt Konungens förordnande åtnjuter skydd såsom ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning	1965:52
1974 ändring	från: »Konungens« till: »regeringens«	1974:155
1976 upphävd		1976:955
1949	7. skymfande av främmande makts flagga eller vapen eller annat dess höghetstecken eller annan missfirmlig gärning mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket	1949:105
1965 ändring till	8. skymfande av främmande makts flagga, vapen eller annat dess höghetstecken	1965:52
1976 upphävd		1976:29
1949	8. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet	1949:105
1965 omnumrering	till: 9.	1965:52
1976 omnumrering	till: 6.	1976:955

Forts.

Figur 3.5 Forts.

	TF 7 kap. 4 §	SFS
1988 ändring till	10. uppvigling, varigenom någon uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten	1988:1488
1965 tillägg	10. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller gärning innebärande att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående	1965:52
1976 ändring till	7. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller gärning innebärande att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående	1976:955
1988 ändring till	9. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, någon sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet	1988:1448
1949	9. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet eller att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ, vilket äger besluta i allmänna angelägenheter	1949:105
1965 ändring till	11. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet eller att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ, som äger besluta i allmänna angelägenheter	1965:52
1976 upphävd		1976:955
1949	10. hot, förtal eller smädelse mot folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse	1949:105

Forts.

Figur 3.5 Forts.

	TF 7 kap. 4 §	**SFS**
1965 omnumrering	till: 12.	1965:52
1971 ändring till	12. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse	1971:29
1976 omnumrering	till: 8.	1976:955
1982 ändring till	8. hot mot eller missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse	1982:941
1988 ändring till	11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse	1988:1448
2002 ändring till	11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning	2002:801
1949	11. skymfande av sådant som av kyrkan eller erkänt trossamfund hålles heligt	1949:105
1953 ändring till	11. skymfande av sådant som av svenska kyrkan eller annat, här i riket verksamt trossamfund hålles heligt	1953:131
1965 omnumrering	till: 13.	1965:52
1971 upphävd		1971:29
1949	12. förfarande, som sårar tukt och sedlighet	1949:105
1965 omnumrering	till: 14.	1965:52
1971 upphävd		1971:29
1949	13. ärekränkning mot enskild person genom beskyllning för brott eller för annan gärning, som är menlig för hans ära, goda namn och medborgerliga anseende, yrke, näring eller fortkomst, eller genom smädligt yttrande eller annan missfirmlig gärning	1949:105

Forts.

Figur 3.5 Forts.

	TF 7 kap. 4 §	SFS
1965 ändring till	15. ärekränkning mot enskild person. Med ärekränkning förstås i denna paragraf förtal och förolämpning. Förtal innebär, att någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den. Förtal av avliden innefattar att gärningen är sårande för de efterlevande eller att den eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne. Förolämpning innebär att någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom	1965:52
1976 ändring till	9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den; 10. förtal av avliden, om gärning som avses under 9 är sårande för de efterlevande eller att den eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne; 11. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom	1976:955
1988 ändring av 9–10 till	14. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, och, om den förtalade är avliden, gärningen är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den	1988:1448
1988 omnumrering av 11	till: 15.	1988:1448
1979 tillägg	12. barnpornografibrott, varigenom någon skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprides, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig	1979:936

Forts.

Figur 3.5 Forts.

	TF 7 kap. 4 §	SFS
1998 upphävd		1998:1438
1988 tillägg	13. olaga våldsskildring, varigenom någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig	1988:1448
2002 tillägg	12. brott mot medborgerlig frihet, varigenom någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara; försök till sådant brott mot medborgerlig frihet	2002:906
2002 tillägg	16. olaga hot, varigenom någon hotar annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom	2002:906
2002 tillägg	17. hot mot tjänsteman, varigenom någon med hot om våld förgriper sig på annan i hans myndighetsutövning, i annan verksamhet där samma skydd åtnjuts som är förenat med myndighetsutövning eller vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd, för att tvinga honom till eller hindra honom från åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd eller varigenom någon sålunda förgriper sig mot den som tidigare utövat sådan verksamhet eller biträtt därvid för vad denne däri gjort eller underlåtit; försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman, såvida ej brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa	2002:906
2002 tillägg	18. övergrepp i rättssak, varigenom någon med hot om våld angriper annan för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra annan från en sådan åtgärd eller varigenom någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper	2002:906

Forts.

Figur 3.5 Forts.

TF 7 kap. 4 §	SFS
annan för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga	

Figur 3.5 Forts.

och inte sägas i Sverige har flyttats fram och tillbaka under de gångna årtiondena.

I vissa fall är det vanskligt att säga om en ändring innebär en utvidgning eller insnävning av yttrandefriheten. År 1988 utökades katalogen exempelvis med spioneri och ett antal andra brott. Tidigare fanns spioneribrottet endast i brottsbalken. Genom att införa brottstypen även i TF stärktes skyddet mot inskränkning. Denna effekt beror på att det är svårare att fälla någon för tryckfrihetsbrott än om gärningen bara täcks av brottsbalken. För att en gärning ska vara straffbar som tryckfrihetsbrott måste den täckas av både tryckfrihetsförordningen och vanlig lag. Denna princip om »dubbel täckning« innebär att en utvidgning av det område som är straffbart som tryckfrihetsbrott kräver grundlagsändring, medan det för inskränkning är tillräckligt med ändring av vanlig lag.

En förändring 1998 i motsatt riktning gällde barnpornografibrott. Genom att ta bort denna brottskategori ur brottskatalogen blev det lättare att få någon fälld, eftersom det inte längre fanns ett förstärkt skydd enligt TF-reglerna.

Yttrandefrihetens gränsjusteringar har följt de politiska och kulturella trenderna. Liberaliseringen under 1960-talet innebar en vidgning av yttrandefriheten. Det blev exempelvis inte längre straffbart att skymfa »riksdagen, dess avdelning eller utskott« eller att missfirma »främmande makts statsöverhuvud«.

Kulmen på denna våg av frispråkighet nåddes i början av 1970-talet. Då avskaffades bland annat gamla förbud mot att

skymfa svensk eller utländsk flagga och rikssymbol, att förolämpa statens ämbetsmän samt hädelsebrottet att skymfa svenska kyrkan eller annat trossamfund. Dessutom avlägsnades förbudet att såra tukt och sedlighet, vilket i praktiken innebar att all pornografi släpptes fri. Porrvågen ledde emellertid snart till en politisk motreaktion och 1979 beslöt riksdagen att barnpornografi skulle tas upp som en gärning i TF:s brottskatalog. Debatten om barnpornografi fortsatte och ledde sedermera till att brottsbestämmelsen skärptes ytterligare. År 1988 tillkom dessutom olaga våldsskildring som tryckfrihetsbrott.

Tryckfrihetsbrottet »hets mot folkgrupp« har fått sin nuvarande utformning efter en serie grundlagsändringar som inneburit en successiv skärpning. I 1949 års lagtext talades om »hot, förtal eller smädelse mot folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse«. Efter en ändring 1971 ändrades formuleringen till »hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse«. Brottsbeskrivningen ändrades 1979 och ånyo 1998. Den senaste ändringen gjordes 2002, då riksdagen utvidgade brottet hets mot folkgrupp till att också avse sexuell läggning.

Riksdagsbeslutet 2002 innebar dessutom att fyra nya brottstyper infördes i TF:s katalog. Det rör sig om olika slag av hotbrott, närmare bestämt brott mot medborgerlig frihet, som innebär att någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka exempelvis den allmänna åsiktsbildningen, olaga hot mot någon person, hot mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak.

Bakgrunden till denna utvidgning av brottskatalogen är det s.k. Aftonbladsmålet. I januari 1998 innehöll Aftonbladet artiklar med bilder om att beväpnade nazister hotade Stockholmspolisens informationschef samt en tv-journalist och hennes sambo. Åklagare väckte åtal mot journalisten och hans uppgiftslämnare för olaga hot och hot mot tjänsteman. Journalisten frikändes, men ynglingarna som överlämnat filmrullarna fälldes i första instans. Målet gick dock vidare och Högsta domstolen frikände samtliga. Motiveringen var att

de handlat inom ramen för tryckfrihetsförordningen och därmed skyddades av meddelarfriheten. Eftersom olaga hot och hot mot tjänsteman inte fanns med i TF:s brottskatalog var det inte fråga om något tryckfrihetsbrott (NJA 1999 s. 275, jfr även Persson 2003). De tre personer som utsatts för hotet vände sig till Europadomstolen under hänvisning till Europakonventionen. En uppgörelse träffades med svenska staten och målet ledde därför aldrig till någon dom i Strasbourg.

Aftonbladsmålet visade att vissa brott, som skulle leda till straff enligt brottsbalken, inte kan bestraffas när de begås i ett grundlagsskyddat medium. Domen innebar att enskilda personer kunde hotas i grundlagsskyddade medier utan att den som står bakom hotet riskerade något ingripande. Regeringen ansåg inte att detta var någon tillfredsställande ordning och föreslog riksdagen att ändra tryckfrihetsförordningen genom att införa hotbrott i brottskatalogen (prop. 2001/02:74). Konstitutionsutskottet ansåg att denna utvidgning var väl motiverad och riksdagen godkände förslaget (KU 2001/02:21).

Regeringen och riksdagen stannade vid att begränsa yttrandefriheten med hänsyn till hotbrott. Flera utredningar har emellertid påpekat att det också finns andra delar av brottsbalken som kan leda till samma situation. Med liknande argumentation som låg till grund för det senaste beslutet att inskränka tryck- och yttrandefriheten skulle brottskatalogen kunna utvidgas med exempelvis följande gärningar: grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, förgripelse mot tjänsteman, otillbörligt verkande vid röstning, hot mot förman, förförelse av ungdom, bestickning samt tjänstefel (SOU 1999:28, s. 416 ff, SOU 2006:96, s. 63).

Teknikberoende grundlagar

Behovet av att ändra tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen ökar ytterligare genom en teknikberoende reglering. Med tanke på den ständigt snabbare teknikutvecklingen och den grad-

visa upplösningen av mediebegreppet finns det inget som tyder på att ändringsbehovet skulle minska i framtiden.

Under de senaste årtiondena har lagstiftningen gång på gång behövt justeras för att inte nya medier skulle falla utanför ramen eller ramla mellan stolarna. Genom metoden att lappa och laga har regelverket blivit alltmer komplicerat. För att veta om ett yttrande har ett förstärkt grundlagsskydd enligt TF eller YGL behöver man känna till innebörden av stencilregeln, bilageregeln, databasregeln, webbsändningsregeln och andra tryckfrihetsrättsliga delikatesser (se figur 3.6).

Den senaste utredningen på området förutskickar att listan över medieteknologiskt föranledda grundlagsändringar snart måste göras ännu längre. Regeringens direktiv till Tryck- och yttrandefrihetsberedningen pekar på att det finns allvarliga problem: »Gränserna mellan olika medier har därför blivit allt svårare att dra. Härigenom torde det bli svårare och svårare att avgöra om yttranden faller inom eller utanför grundlagsskyddet.« Regeringen nämner att den tekniska utvecklingen förmodligen kräver en grundläggande förändring av grundlagsskyddet. »Det är också tänkbart att skrifter kan komma att stå utan grundlagsskydd på grund av att de framställs med hjälp av en teknik som inte är att beteckna som tryckpress« (dir 2003:58).

Kompletterande rättsregler

Trots utförliga och detaljerade grundlagar kringgärdas svenska medier också av ett betydande antal andra rättsregler. Den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten kompletteras av bland annat lagar, förordningar och EG-rättsliga regler. Denna rättsliga reglering kan få såväl direkta som indirekta konsekvenser för yttrandefrihetens förverkligande. Här ges en kort översikt över några sådana lagkomplex, som kan leda till konflikter med den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

Sekretesslagen spelar en central roll på hela yttrandefrihetens område. Genom bestämmelser om tystnadsplikt och för-

Teknisk förändring	Lagändring	
Stencilering, fotokopiering	Stencilregeln: TF:s tillämpningsområde vidgades till att, utöver skrifter som framställs i tryckpress, också omfatta skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande under förutsättning att utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill uppgifter om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för detta.	1976 TF 1:5
Elektronisk distribution av periodisk skrift	Bilageregeln: Taltidning etc betraktas som en bilaga till en skrift om den återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats.	1991 TF 1:7
Radio, television, filmer, videogram, och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar.	Yttrandefrihetsgrundlag	1991 YGL
Databaser	Databasregeln: Tidningsföretag, tv-företag och andra som omfattas av TF och YGL kan sprida information till allmänheten via databaser.	1991 YGL 1:9
Cd-romskivor och andra elektroniska medier	Begreppet »teknisk upptagning« införs: upptagning som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.	1998 RF 2:1 YGL 1:1
Print-on-demand, push-teknik	Databasregeln utvidgas till print-on-demand-framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder ur en databas samt viss användning av push-teknik.	2002 YGL 1:1, 1:6
Webbplatser	Möjlighet för andra än massmedieföretag att få grundlagsskydd för databasverksamhet genom ansökan om utgivningsbevis.	2002 YGL 1:9
Webbsändningar	Webbsändningsregeln: Direktsändningar via internet och uppspelningar via internet som startar på tider som sändaren bestämmer omfattas av regeln och faller inte under databasregeln.	2002 YGL 1:9

Figur 3.6 Ändringar i TF och YGL föranledda av ny teknik.

bud att lämna ut allmänna handlingar inskränks den allmänna offentlighetsprincipen. Sekretess kan bland annat grundas på hänsyn till rikets säkerhet, ekonomisk politik, myndigheternas inspektionsverksamhet, brottsbekämpning, det allmännas ekonomiska intresse samt enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretesslagen är detaljerad och ändras ofta, i genomsnitt en gång i månaden.

Personuppgiftslagen kom till för att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Redan i det EU-direktiv som låg bakom lagstiftningen anges att integritetsskyddet inte avsågs få urholka grundlagsfästa rättigheter såsom tryck- och yttrandefrihet. I PUL finns därför uttryckliga undantag i den utsträckning lagen »skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen« (PUL 7 §). För medier som inte åtnjuter detta grundlagsskydd anges att bestämmelserna i PUL inte ska tillämpas »på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande«.

Detta journalistundantag har redan visat sig ha betydelse. En individ anklagade på sin hemsida namngivna personer inom bland annat bankerna för att han förlorat sitt företag. Högsta domstolen fann att det fanns ett journalistiskt ändamål bakom publiceringen och att han därför inte kunde fällas för brott mot personuppgiftslagen (mål B 293-00).

Härtill kommer att undantaget i personuppgiftslagen uteslutande gäller medier och journalistiska ändamål samt »konstnärligt eller litterärt skapande«, däremot inte vetenskaplig forskning eller enskilda individer. Därmed bidrar lagen till att understryka det svenska systemet att skilja mellan två slag av yttrandefrihet: ett allmänt med svagare skydd och ett medierelaterat med starkare skydd.

Konkurrenslagen är ytterligare en lag av relevans för medier och tryckfrihet. Lagen innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning samt regler om företagskoncentrationer. Frånvaron av svensk

koncentrationslagstiftning inom medieområdet förklaras huvudsakligen med att sådan lagstiftning har ansetts stå i strid med tryckfrihetsförordningens princip om etableringsfrihet.

Presstödet regleras genom statsbudgeten och en av regeringen utfärdad presstödsförordning. Målen för statens insatser är att »värna mångfalden på dagstidningsmarknaden i syfte att främja en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning«. Presspolitiken har också syftet att främja konkurrens mellan dagstidningar och förekomsten av monopolbrytande kompletterande dagstidningar på framför allt den regionala marknaden samt stödja en bred spridning av dagstidningar (prop. 1996/97:3). Stödet uppgick 2006 till totalt 527 miljoner kronor.

Med viss regelbundenhet brukar presstödet bli föremål för översyn och år 2004 tillsattes en ny pressutredning. Utredningens förslag (SOU 2006:8) ledde till att riksdagen våren 2006 beslutade om vissa förändringar, bland annat att höja nivån på driftsstödet till alla tidningar utom storstadstidningar och att sänka gränsen för lägsta upplaga för att stimulera till nyetablering av tidningar (prop. 2005/06:201). Den borgerliga regeringen bestämde dock hösten 2006 att uppskjuta genomförandet av beslutet med hänvisning till att man först måste klara ut hur presstödet förhåller sig till EU:s regler.

Skattelagstiftningen påverkar mediemarknaden bland annat genom en indirekt statssubvention i form av skattelättnader. Dagspressen, exklusive gratistidningar, har också en lägre reklamskatt jämfört med vissa andra reklammedier. Samtidigt missgynnas dagspressen av att konkurrerande annonsmedier så som direktreklam, reklamradio, reklam-tv och internet är befriade från reklamskatt.

Radio- och tv-lagen anger att det krävs regeringsbeslut i form av ett sändningstillstånd för att sända marksänd nationell radio och television; sådana tillstånd har i dag SVT, SR, UR och TV4. Sändningstillstånden är förknippade med vissa villkor. Det krävs också regeringsbeslut för tillstånd att sända marksänd television med digital teknik. Finansieringen av pu-

blic service regleras genom en lag om tv-avgift. Anslagsvillkoren för SVT, SR och UR beslutas av riksdagen för en tillståndsperiod i taget. Riksdagen beslutar om avgiftens storlek och om medelstilldelningen till programföretagen.

Reglerna för public service är föremål för återkommande debatt, utredning och omprövning. En parlamentarisk utredning utarbetade förslag till nya villkor för sändningstillstånden (SOU 2005:1). En annan utredning kom med förslag om finansiering och skatter (SOU 2005:2). Härtill kom en utredning om villkoren för marksänd digital-tv (SOU 2004:39). Förslagen låg till grund för den socialdemokratiska regeringens proposition våren 2006 (prop. 2005/06:112). Riksdagsbeslutet innebar att riktlinjerna för programverksamheten lämnades i huvudsak oförändrade, liksom programföretagens organisation. Förändringarna innebar bland annat att staten skärpte kraven på insatser för barn och unga samt funktionshindrade. SVT, SR och UR ålades också att sätta upp konkreta och mätbara mål och redovisa resultaten. Granskningsnämnden för radio och tv fick i uppdrag att kontrollera hur programföretagen lever upp till sitt uppdrag. Giltighetstiden för sändningstillstånden ökades till sex år. Omedelbart efter valet förklarade den nytillträdda regeringen att sändningstillstånden endast skulle gälla för tre år. Public service-verksamheten blev därmed återigen en aktuell fråga för svensk mediepolitik.

EU:s mediepolitik är för närvarande föremål för debatt och översyn. EU-direktivet »TV utan gränser« innehåller miniregler för gränsöverskridande tv-sändningar när det gäller kvoter, europeiskt programinnehåll, reklam och sponsring, skydd av minderåriga och rätten till genmäle (Holtz-Bacha 2006). Kommissionens förslag till reviderat direktiv behandlades av ministerrådet hösten 2006.

Den rättsliga regleringen av medieområdet bildar sammantaget ett relativt komplicerat, svåröverskådligt och konfliktfyllt område präglat av starka särintressen och demokratiskt känsliga värdekonflikter.

Konstitutionella utmaningar

Debatten om medierna och deras rättsliga reglering utgår ofta från speciella branschsynpunkter och är vanligen begränsad till vad som bör gälla för vissa typer av medier. Ett sådant avgränsat perspektiv är emellertid inte tillräckligt för att kunna föra en principiell diskussion om mediernas frihet. Från yttrandefrihetssynpunkt bör den rättsliga regleringen av mediebranschen i första hand bedömas mot bakgrund av den konstitutionella demokratins allmänna principer.

Demokratin förutsätter ett öppet samhälle där medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter skyddas av konstitutionen. I den rättsliga normhierarkin befinner sig konstitutionen överst. Rättsstatens allmänna krav på stabila och tydliga spelregler gäller därför i all synnerhet för konstitutionen.

Folksuveränitetsprincipen innebär att makten att ändra konstitutionen ytterst ligger hos väljarna, eller deras valda ombud. Konstitutionens uppgift är att uttrycka den demokratiska samfällighetens grundläggande värden och bör därför vara svårare att ändra än vanlig lag. I den händelse som en lagbestämmelse står i konflikt med konstitutionen är det lagen som måste få vika för konstitutionen.

Mot denna bakgrund framstår den svenska grundlagsregleringen som i vissa avseenden problematisk. Problemen hänför sig närmare bestämt till teknikberoendet och detaljeringsgraden. Den pågående medieutvecklingen gör att dessa brister på sikt riskerar att urvattna yttrandefrihetens konstitutionella skydd.

Teknikberoende

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bidrar starkt till den utförlighet och det teknikberoende som utmärker Sveriges konstitutionella reglering av medieområdet. Ordningen bör ses i ett historiskt ljus, särskilt mot bakgrund av tryckfrihetsförordningens ärorika anor från 1766. Om Sve-

rige har något konstitutionellt »nationalmonument« av samma karaktär som USA:s författning eller Norges grundlag, är det tryckfrihetsförordningen. Med en annan förhistoria skulle med all sannolikhet heller inte »yttrandefrihetsgrundlagen« ha sett dagens ljus. Det är hur som helst ett faktum att Sveriges konstitution avviker från det allmänna mönstret. I andra demokratier brukar konstitutionen vara samlad i ett enda dokument.

Koncentrationen till ett samlat dokument är givetvis inte tillräckligt för att i sig tillförsäkra att konstitutionen får en stark symbolisk position. Dessutom är en stark symbolkaraktär inte heller tillräcklig för att göra texten till ett effektivt politiskt redskap. Men under i övrigt lika förhållanden är en enkel struktur ägnad att ge konstitutionen en starkare ställning i det folkliga medvetandet och därmed även till att göra den till ett mer effektivt instrument för politisk handling.

Uppdelningen av tryck- och yttrandefriheten mellan olika grundlagar leder till principiella svårigheter. Reglerna får konsekvenser som ibland framstår som godtyckliga och som knappast går att försvara i ljuset av vad som borde vara en självklar grund för yttrandefriheten, nämligen en tydlig och förutsebar konstitution. Några exempel på sådana oklarheter och gränsdragningsproblem gavs i Demokratirådets rapport 2005 och listan kunde göras ännu längre (Petersson, Djerf-Pierre, Strömbäck och Weibull 2005, fig. 2.1). Frågan är vilka yttrandeformer som faller in under TF eller YGL, och därmed har ett starkare grundlagsskydd, och vilka som endast skyddas av RF:s allmänna och svagare skydd.

- Skivinspelning av ett musikstycke med provokativ text: starkare grundlagsskydd. Framförande av samma musikstycke vid en konsert: svagare grundlagsskydd.
- Publicera en insändare i en tidning: starkare grundlagsskydd. Läsa upp samma text vid ett möte: svagare grundlagsskydd.

- Förmedla ett mötesanförande via radiosändare: starkare grundlagsskydd. Förmedla ett mötesanförande via högtalaranläggning: svagare grundlagsskydd.
- Låta en kopieringsfirma trycka text på en t-tröja: starkare grundlagsskydd. Skriva samma text med färgpenna på en t-tröja: svagare grundlagsskydd.
- Hålla en predikan som ingår i en spelfilm: starkare grundlagsskydd. Hålla samma predikan i en kyrka: svagare grundlagsskydd.
- Publicera en annons med litet kommersiellt innehåll: starkare grundlagsskydd. Publicera en annons med stort kommersiellt innehåll: svagare grundlagsskydd.

Mönstret är inte helt slumpmässigt. Det är genomgående etablerade aktörer som medieföretag, tidningsutgivare, programansvariga och journalister som åtnjuter ett starkare grundlagsskydd. Enskilda personer och resurssvaga grupper som inte har tillgång till de privilegierade medierna löper större risk att straffas för misshagliga yttranden.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen pekar på att den tekniska utvecklingen leder till nya gränsdragningsproblem, men väljer att se pragmatiskt på problemet. Några nya tekniker skulle exempelvis kunna täckas in genom att införa en »stencilregel för teknisk upptagning« och att utvidga grundlagsskyddet till att även omfatta digital bio (SOU 2006:96).

Det blir allt svårare att avgöra om ett pappersdokument är att betrakta som tryckt skrift eller om det skrivits ut med någon annan teknik. Statens kriminaltekniska laboratorium får flera förfrågningar per år, men kan ibland bara med låg sannolikhet avgöra vilket framställningssätt som använts. Utredningen konstaterar visserligen att det kan »vara svårt för den som får tag i ett exemplar av en skrift att se om den är tryckt eller inte, alltså om den är grundlagsskyddad«, men anser att det främst är ett problem för myndigheterna.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen skjuter också frågan framför sig och uttrycker förhoppningen att »det mesta

talar för att teknikberoendet i TF inte heller inom de närmaste tio åren kommer att utgöra ett mera betydande problem« (SOU 2006:96, s. 153). Tidsperspektivet på tio år kan i vissa mediesammanhang betraktas som mycket långt, men är utifrån konstitutionella principer blott ett ögonblick. I en demokratisk rättsstat är det en mycket låg ambitionsnivå att nöja sig med en grundlagstext som endast förväntas bestå i något årtionde.

Detaljerade grundlagar

Den svenska grundlagsregleringen skiljer sig från andra länder inte endast genom teknikberoendet utan också för sin detaljrikedom. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen kan kritiseras för att den underskattar problemet med en teknikberoende och detaljerad grundlagsreglering av tryck- och yttrandefrihet. Gränsdragningsproblemen leder till tolkningstvister och därmed till en otydlig konstitution.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningens argumentering för status quo vilar på övertygelsen att den nuvarande konstitutionella regleringen ger ett starkt skydd för mediernas tryck- och yttrandefrihet. Styrkan skulle framför allt ligga i att Sverige har en så detaljerad grundlagsreglering. »Genom att bestämmelserna är detaljerade blir skyddets innehåll preciserat och förutsebart« (SOU 2006:96, s. 187).

Argumenteringen mot en kortare och mer generellt formulerad grundlagstext bygger på antagandet att man kan sätta likhetstecken mellan detaljerad och precis. Det av beredningen framlagda minimialternativet skulle sålunda innebära att skyddet skulle bli »kortfattat och obestämt« (s. 25). Enligt utredningen har omvärlden mycket att lära: »Inget av de studerade länderna har ens en tillnärmelsevis lika detaljerad grundlagsreglering av yttrandefriheten som Sverige. Förutsebarheten har utgjort ett problem i såväl kontinentalt färgade rättsordningar som i de anglosaxiska systemen. Det förefaller som om Sverige med sin detaljerade reglering i grundlag nått längre än andra länder i detta avseende« (s. 108–109).

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen är övertygad: »Den detaljerade regleringen innebär att det är förhållandevis klart vari det svenska skyddet för yttrandefriheten närmare består. Villkoren för yttrandefriheten är tydligt angivna av riksdagen och utrymmet för domstolar att närmare utforma skyddet är mindre än i länder där skyddet är formulerat i mera allmänt hållna regler. Förutsebarheten för aktörerna är därmed god« (SOU 2006:96, s. 239).

Detta argument är emellertid hållbart endast under två speciella förutsättningar. Den ena är att hög detaljeringsgrad inte leder till gränsdragningsproblem och inbördes normkonflikter. Den andra är att medieteknologin är statisk – i ett samhälle med snabba tekniska förändringarna leder hög detaljeringsgrad däremot till hög ändringsfrekvens och därmed låg förutsebarhet.

Endast i förbigående nämner beredningen att en detaljerad grundlag kan medföra problem. Teknikberoendet bidrar till »att grundlagsregleringen blir komplicerad och gränsdragningsproblem kan uppkomma« (SOU 2006:96, s. 240). Denna synpunkt är värd att uppmärksamma närmare. Det är just detta som är en av de stora svagheterna med den svenska konstitutionen. Ju mer detaljerad en grundlag är, desto oftare behöver den ändras och desto större är sannolikheten att den blir motsägelsefull. En detaljerad grundlag riskerar därför att bli instabil och oprecis, tvärtemot Tryck- och yttrandefrihetsberedningens antagande.

Utredningen förefaller anse att den nuvarande ordningen, som innebär att riksdagen genom TF:s brottskatalog detaljreglerar tryckfrihetens gränser, ger bäst förutsättningar för konstitutionell stabilitet. Man konstaterar visserligen att det formellt sett är relativt enkelt att ändra svensk grundlag, eftersom beslutet endast kräver enkel majoritet, men »den traditionellt breda uppslutningen« gör att det »förmodligen« finns en politisk tröskel för grundlagsändringar (SOU 2006:96, s. 22).

Denna bild kan ifrågasättas. Som framgår av de långa listorna över ändringar i TF och YGL kan riksdagens tröskel för

grundlagsändringar knappast anses vara särskilt hög. Riksdagsbeslutet 2002 är bara det senaste exemplet; genom att utvidga brottskatalogen med ett antal hotbrott inskränktes plötsligt tryck- och yttrandefriheten. En generell invändning är att en grundlagsreglering som är detaljerad ingalunda behöver vara precis. Tvärtom finns det gott om exempel på motsatsen i dagens svenska grundlagsreglering. Sverige har i långa delar en konstitutionell reglering som är både detaljerad och oprecis.

En viktig förutsättning för att kunna använda metoden att kontinuerligt anpassa de konstitutionella reglerna till den medietekniska utvecklingen är att grundlagstexten är relativt lätt att ändra. Man kommer därmed in på den principiellt betydelsefulla skillnaden mellan grundlagsändring och ändring av vanlig lag.

En konstitution utgör en samling rättsregler som åtnjuter en särskild dignitet i hierarkin av rättsliga normer. Konstitutionen får sin genomslagskraft genom sin överordnade ställning i förhållande till andra normer i samma rättssystem. Ett sådant system av rättsregler får sin hierarkiska karaktär genom att det finns olika ändringsprocedurer. Den avgörande frågan är hur lätt eller svårt det är att ändra en viss typ av rättsregler.

Även i svensk rätt finns det skillnader mellan grundlagsändring och ändring av vanlig lag. Därmed återfinns också element av den för konstitutionella demokratier grundläggande maktdelning som följer av ett hierarkiskt ordnat system av rättsregler.

Men jämfört med många andra demokratier utmärker sig Sverige i det avseendet att grundlagarna är relativt enkla att ändra. Samma ändringsregler gäller för övrigt för alla fyra grundlagar. I grund och botten räcker det med enkel majoritet i riksdagen. Det finns heller inget krav på hur stor del av riksdagens ledamöter som måste delta i omröstningen (kvorum). Det har hänt att mindre än 40 procent av riksdagens ledamöter har deltagit i en omröstning om grundlagsändring.

För att ändra en grundlag krävs det också två likalydande beslut med mellanliggande val. Denna fördröjning innebär

att det är något svårare att ändra grundlag än vanlig lag. Men i praktiken blir det andra och avgörande beslutet en rent rutinmässig bekräftelse. Det ska tilläggas att det finns en regel om att en tiondel av riksdagens ledamöter kan kräva folkomröstning om en grundlagsändring. Om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för detta krav så ska folkomröstning hållas vid det följande valet. Om en majoritet av dem som deltar i omröstningen röstar nej så faller förslaget. Denna möjlighet till negativt beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor har dock ännu inte använts. Den svenska metoden för grundlagsändring kan beskrivas som en säregen blandning av en enkel och samtidigt konsensusorienterad grundlagsprocedur (Petersson, Karvonen, Smith och Swedenborg 2004).

En svensk ambition är också att hålla grundlagsregleringen »fräsch«. Detta synsätt har lett till ett närmare samband mellan konstitution och politisk vardag än i många andra länder. Men priset för ett sådant resultat är en hög ändringstakt eller, med andra ord, en konstitution med ovanligt låg stabilitet. I 1974 års regeringsform har nära hälften av paragraferna redan ändrats. Även tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har varit föremål för frekventa ändringar. Exakta jämförelser med andra länder är vanskliga, men det står klart att det genomsnittliga antalet grundlagsändringar per år internationellt sett ligger mycket högt i Sverige (Rasch 2003).

Ändringarna måste främst ses i ljuset av den deskriptiva ambitionen. Om liv och lära skiljer sig åt så ska grundlagarna ändras. Om det uppstår en konflikt, om ett politiskt förslag riskerar att kollidera med grundlagen, så är det alltså grundlagen som får foga sig, inte praxis.

Detta innebär också att det inte är så viktigt om en rättsregel står i grundlag eller vanlig lag. Det svenska systemet avstår alltså från den stabilitet och potential för politisk handling som en grundlagsreglering kan medföra, förutsatt att konstitutionen tillmäts betydelse, koncentreras till huvudregler och att ändringsproceduren är mer krävande.

Dagens grundlagsreglering skapar inte bara problem ge-

nom det instabila rättsläget för den för demokratin så viktiga yttrandefriheten. Situationen med flera olika grundlagar som dessutom ständigt revideras, bidrar också till att försvaga konstitutionens ställning i samhällslivet. Därvid blir detta frågor som har relevans inte bara för yttrandefrihetens reglering, utan för konstitutionens ställning i stort. Demokratirådet 2004 drog slutsatsen att Sverige knappast lever upp till den konstitutionella demokratins krav på en stabil och normerande grundlag (Petersson, Karvonen, Smith och Swedenborg 2004).

Tudelad yttrandefrihet

Tudelningen mellan två slags yttrandefrihet är en svensk säregenhet. Möjligheterna att genom lagstiftning inskränka yttrandefriheten är också vidsträckta, även om många av rättsreglerna formellt har grundlagsstatus. Yttrandefriheten konkurrerar dessutom med andra friheter, exempelvis etableringsfrihet.

Det är just när det gäller den konstitutionella regleringen som Sverige skiljer sig från både de andra nordiska länderna och demokratier i övriga delar av världen. Men det finns inga belägg för att yttrandefriheten i Sverige totalt sett skulle vara större än i andra jämförbara demokratier (Bull 2006).

En indikation på att yttrandefriheten i Sverige inte är så starkt skyddad som det ofta ges intryck av, är att det grundläggande skyddet för envar uteslutande vilar på reglerna i RF 2 kap. Det blir därför märkligt att en »grundlag« som endast handlar om yttranden i vissa specifika medier bär titeln »yttrandefrihetsgrundlagen«, medan den allmänna yttrandefriheten uteslutande är skyddad enligt bestämmelser i regeringsformen. Regeringsformen ger dessutom långt större utrymme för begränsningarna än för yttrandefrihetens själva utgångspunkt (se figur 3.3). Lagrådet pekade 1990 på denna paradox, och de höga juristernas yttrande förtjänar att än en gång citeras. Lagrådet ansåg att man på en grundlag som betecknas yttrandefrihetsgrundlag borde kunna ställa kravet »att den ger skydd för

det mest grundläggande i sammanhanget, den enskildes yttrande i allmänhet och inte bara yttrandefriheten i massmedier« (prop. 1990/91:64, s. 205).

De många politiska kompromisser som ligger bakom grundlagar som beslutats med bred konsensus framträder tydligt i regeringsformens rättighetsbestämmelser. Ofta kan man få intryck av att de som starkast pläderat för en viss rättighet har fått sitt, mot att de som varit skeptiska samtidigt fått igenom de begränsningar som de tyckt vara särskilt viktiga. När både huvudregel och undantag formuleras i detalj blir det för grundlagsläsaren svårt att uppfatta skillnaden mellan huvudsak och bisak.

Ett exempel på att bestämmelser kan vara detaljerade, men ändå inte uttömmande, ger reglerna om när yttrande- och informationsfriheten får begränsas (RF 2:13). Paragrafen förtecknar en lång rad i och för sig goda syften (däribland folkförsörjningen …) som lagstiftaren kan åberopa för att inskränka yttrandefriheten. Till yttermera visso heter det därefter att begränsningar i övrigt får »ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det«. Avsikten har antagligen varit att framhäva att skälen måste vara »särskilt viktiga«; i sådana fall skulle lagstiftarens frihet vara begränsad. Men samtidigt öppnar formuleringen för att andra, ospecificerade skäl, utöver dem som uttryckligen nämnts, kan få motivera att yttrande- och informationsfriheten inskränks genom vanlig lag (Starck 1982, Smith 1996). Härmed återstår föga av den stolta utgångspunkten, att man genom grundlagen är »tillförsäkrad« yttrande- och informationsfrihet gentemot det allmänna (RF 2:1).

Vidare är det viktigt att uppmärksamma att den nuvarande regleringsmodellen, med stor vikt vid särskilda och detaljerade bestämmelser i grundlagsform, skär av möjligheterna till en oberoende kontroll av att ingreppen i tryck- och yttrandefriheten håller sig innanför de gränser som följer av överordnade rättsnormer. I ett system där såväl huvudregler som många av undantagen har samma konstitutionella rang är det inte juridiskt möjligt att pröva om något undantag strider mot de över-

ordnade konstitutionella regler som skyddar yttrandefriheten. I ett yttrandefrihetsperspektiv måste denna ordning betraktas som diskutabel.

Inom den enskilda nationalstaten är konstitutionen den högsta rättskällan. Staten är bunden av sina folkrättsliga förpliktelser, men kan bara binda sig till beslut som strider mot landets konstitution i den grad som konstitutionen själv öppnar för denna möjlighet (och då är det inte längre fråga om någon motsägelse). Skulle en konventions- eller EG-regel som binder Sverige visa sig stå i strid med konstitutionella regler så omvandlas frågan ytterst från juridik till politik. Den svenska regeringen måste få andra länder med på att ändra den aktuella regeln, få riksdagen att ändra grundlagsbestämmelsen eller ta en konfrontation med omvärlden.

Vilken väg som bör väljas kommer bland annat an på hur viktig frågan framstår med svenska ögon. Om det som står i grundlagen är tillräckligt viktigt i svenskt perspektiv kan till och med en öppen konfrontation vara försvarbar. I varje fall brukar grundlagsbestämmelser betraktas som tungt vägande argument i förhandlingar med andra stater. Om grundlagsbestämmelsen däremot är av teknisk natur ligger det närmast till hands att justera grundlagen.

Det är osannolikt att Sverige skulle ta en öppen konflikt med EU i den händelse att en EG-rättslig förpliktelse visade sig stå i konflikt med den svenska grundlagen. Enligt en utbredd svensk uppfattning torde, om frågan ens kommer upp till diskussion, EG-rätten tvärtom ha företräde inte bara framför vanlig lag utan även grundlag. »Detta innebär i princip att om en EG-rättslig regel strider mot en regel i TF och YGL har den EG-rättsliga regeln företräde« (SOU 2006:96, s. 199). Det ska tilläggas att Sverige i ett antal sammanhang krävt, och också fått igenom, undantag i EG-reglerna med hänsyn till de svenska tryck- och yttrandefrihetsreglerna.

Grundlagsregler om yttrandefriheten kan alltså ha en realpolitisk kraft för att definiera och försvara viktiga svenska värden. Men grundlagens styrka bygger på att den begränsar sig

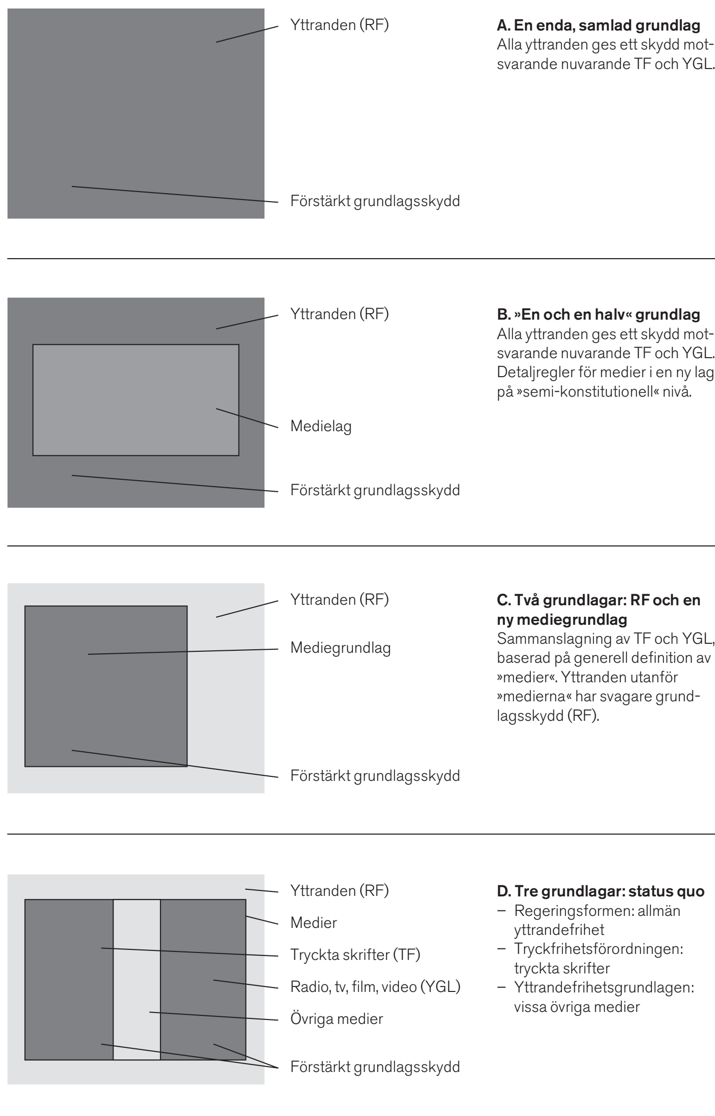
till det väsentliga, inte är alltför lätt att ändra och i praktiken heller inte ändras så ofta.

Därmed blir yttrandefrihetens rättsliga struktur inte bara en fråga om skyddet för yttrandefriheten inom och utanför medierna, utan också om konstitutionens betydelse för svensk demokrati och för Sveriges internationella ställning. Historiska symbolvärden kan förvisso tala för att behålla tryckfrihetsförordningen som en separat grundlag. Men status quo har ett pris. Dagens lösning, med två teknikberoende och mycket omfattande specialgrundlagar för medier, bidrar till att reducera den samlade konstitutionens kraft som politiskt instrument.

Alternativa modeller

Vad bör så göras med den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten? Den generella argumentationen om konstitutionens karaktär och genomslagskraft; den mer specifika argumentationen om den elitistiska karaktären hos dagens reglering; den godtyckliga uppdelningen mellan regeringsformen och specialgrundlagarna; det ständiga behovet av att hänga med i de teknologiska förändringarna och det faktum att grundlagsregleringen inte ens inom medieområdet skyddar mot snabba ändringar – alla dessa observationer förklarar varför den konstitutionella regleringen för yttrandefriheten i dag står under debatt.

I diskussionen om den framtida grundlagsregleringen av svensk yttrandefrihet kan man urskilja fyra huvudalternativ. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, som tillsattes 2003 med uppgiften att föreslå lösningar på de rättsliga problem som följer av den tekniska utvecklingen inom medieområdet, lade i slutet av 2006 fram ett debattbetänkande med tre lagtextalternativ, kompletterat med en fjärde möjlighet bestående av en lätt reviderad status quo-lösning (SOU 2006:96). Utredningens modeller sammanfaller delvis med de fyra som här skisseras.



Figur 3.7 Tryck- och yttrandefrihet: fyra alternativ.

A. En enda, samlad grundlag

Det första alternativet skulle ge en relativt kort, överordnad reglering i regeringsformen, eventuellt i form av en helt ny konstitution, som skulle kunna få det mer rättvisande namnet »grundlag«. En sådan ny grundlagsreglering bör ge ett starkare skydd än dagens regler (RF 2:1 och 2:13). Övrig reglering skulle ske genom vanlig lag med möjlighet att ytterst kunna få till stånd en prövning av lagstiftningens förhållande till de överordnade grundlagsbestämmelserna genom oberoende domstol. I stort skulle denna lösning motsvara den struktur som finns i de nordiska grannländerna och i flertalet andra demokratier.

Det är viktigt att understryka att det förhållandet att huvudstrukturen blir gemensam med andra länder inte behöver innebära att reglernas innehåll på alla punkter måste vara identiska. Tvärtom är det inget som hindrar att Sverige behåller en eller flera av de specialbestämmelser som ger svensk medierätt dess särprägel. Detta kunde uppnås genom ett antal relativt korta huvudregler i den samlade grundlagen. Den mer detaljerade regleringen kunder därmed ges plats i den ordinarie lagstiftningen. Tanken bakom detta förslag är att en kort och koncis grundlag inte behöver äventyra, utan tvärtom är ägnad att stärka de centrala elementen i dagens tryckfrihetsrätt.

B. »En och en halv« grundlag

Om en sådan lösning verkar alltför radikal finns det en alternativ modell som säkrar den mer detaljerade regleringen genom en starkare formell position, utan att återvända till dagens system med flera olika grundlagar. Här skulle man fortfarande få en relativt kort, överordnad grundlagsreglering, medan särskilt viktiga delar av den mer detaljerade regleringen kunde ske på semikonstitutionell nivå, närmast motsvarande riksdagsordningen eller lagen om Svenska kyrkan. En sådan lösning skulle också kunna erbjuda möjligheten att flytta vissa regler,

som i dag finns i ordinarie lagstiftning, upp till en regleringsnivå som befinner sig mellan grundlag och ordinarie lagstiftning. Denna modell har det gemensamt med alternativ A att den inte hindrar Sverige att ta med sig flera eller färre specialbestämmelser in i en ny konstitutionell vardag.

De återstående två alternativen utgår från att den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten alltjämt skulle förbli starkt teknikberoende. Här finns två huvudvarianter. Båda dessa lösningar drabbas av den kritik som kan riktas mot dagens situation, exempelvis godtycke när det gäller skyddet för den allmänna yttrandefriheten, illusorisk säkring av stabil reglering, fortlöpande behov av kompletterande lagreglering samt avskurna möjligheter att pröva om ingrepp i yttrandefriheten i grundlagsform är förenliga med överordnade regler om skydd för yttrandefriheten. Frågan är hur långt ärorika anor räcker som argument i motsatt riktning.

C. Två grundlagar: RF och en ny mediegrundlag

Ett alternativ som några offentliga utredningar tidigare har förordat, är att samla specialreglerna i en mediegrundlag utanför regeringsformen, eller alternativt inordnad som ett särskilt kapitel i regeringsformen. Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skulle alltså slås samman.

Detta alternativ innebär att det även i fortsättningen skulle bli nödvändigt att successivt anpassa regleringen på detaljnivå. Särskilt gäller detta om en sådan struktur bygger på att explicit ange den teknik som specialreglerna syftar på. Den enda säkra framtidsprognosen är att det hela tiden kommer att vara osäkert hur morgondagens medieteknologi kommer att se ut.

D. Tre grundlagar: status quo med RF, TF och YGL

I detta fall skulle Sverige även i fortsättningen ha två specialgrundlagar organiserade efter tekniska kriterier, såsom dagens »tryckpress« eller någon annan medieteknik.

I sitt debattbetänkande förespråkar Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inte något av alternativen, utan hyser snarast sympati för en lätt modifierad status quo-lösning. Man ser inga större problem med den nuvarande ordningen, utan tänker sig att anpassningen till den tekniska utvecklingen kan fortsätta genom successiva justeringar av TF och YGL. Den underliggande positionen förefaller vara den pragmatiskt konservativa: »if it ain't broke, don't fix it«, varför reparera något som redan fungerar?

Ett konstitutionellt vägval

Tryck- och yttrandefrihetsberedningens lagtextalternativ utgår från förutsättningen att Sverige även i fortsättningen bör behålla en mediebunden yttrandefrihet. Ett »särskilt grundlagsskydd för medierna« är utgångspunkten (SOU 2006:96, s. 23, 229). Utredningen innehåller intressant nog en diskret polemik mot sina egna direktiv. Tanken att få till stånd en grundlagsreglering som är teknikoberoende, men som samtidigt är avgränsad till »medier«, är enligt beredningen »oklar« (s. 36). På denna punkt finns det anledning att instämma med beredningen. Begreppet »medier« kräver något slags avgränsning gentemot andra slags yttranden. En medieberoende lagstiftning måste därför, på ett eller annat sätt, bli teknikberoende (s. 225). Detta gäller med nödvändighet även beredningens mellanalternativ; ett detaljerat grundlagskapitel om yttrandefrihet i »medier« skulle ju också bli beroende av ständig omreglering för att säkra att rätten inte hamnar alltför mycket på den teknologiska efterkälken. Beredningen drar anmärkningsvärt nog inte den naturliga slutsatsen, nämligen att söka utforma en yttrandefrihetsreglering som inte är medieberoende.

Ett viktigt skäl till underlåtenheten att mer ingående diskutera en generellt hållen grundlagsreglering ligger sannolikt i det allmänna motståndet mot att domstolar får en större roll när det gäller att upprätthålla det konstitutionella skyddet. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen menar att utrymmet »för en sådan kasuistisk bedömning i domstolspraxis får dock anses mindre i det svenska regelsystemet med dess detaljreglering i grundlagen« (SOU 2006:96, s. 224). Det skulle medföra att det »i högre grad överlämnas till domstolarna att bestämma skyddets närmare innehåll. Förutsebarheten skulle alltså minska, liksom stabiliteten över tiden i skyddet« (s. 239).

Beredningen förefaller alltså utgå från att en förstärkt domstolskontroll skulle öka risken för en instabil rättsutveckling. Men denna slutsats är ingalunda given, utan beror på hur ett land väljer att utforma sin konstitution och konstitutionella kontrollmakt.

Modellen med att ha såväl huvudregler som undantag på en och samma konstitutionella nivå innebär också att man i princip avskär möjligheten att få till stånd en oberoende prövning av undantagens förenlighet med konstitutionen. Det kan tilläggas att det, oberoende av hur yttrandefriheten regleras i svensk grundlag, numera finns en möjlighet att få till stånd en oberoende domstolskontroll av yttrandefriheten, nämligen genom att Europadomstolen i Strasbourg har makt att pröva om svenska inskränkningar står i strid med Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Tryck- och yttrandefrihetsberedningens plädering i detta avseende innebär i praktiken att Sverige accepterar att kontrollen av rättsliga ingrepp i yttrandefriheten bör skötas av en europeisk domstol men inte av en svensk.

Till detta kommer att beredningens analys på denna punkt utgår från förutsättningen att riksdagen är mer stabil än domstolarna. Ett sådant antagande kan ifrågasättas både som beskrivning och som norm. Det skulle betyda att möjligheten för omprövning av politiska ståndpunkter, såväl efter som mellan riksdagsvalen, inte tillmäts någon större betydelse. I så fall skulle en väsentlig del av den representativa demokratin ifrå-

gasättas, nämligen att ett val kan leda till regeringsskifte och ändrade politiska mål. En annan tolkning är att domstolarnas dömande verksamhet betraktas som lika lite konsistent över tid som politiska beslut både kan och bör vara. Det vore emellertid att underskatta rättsapparatens förmåga att rättfärdiga sina beslut med hänvisning inte bara till grundlag, lag och andra politiska beslut, utan även till tidigare domar i form av precedens. Det vore också att underskatta de krav som tradition, lagstiftningen och praktiska skäl ställer på sakliga grunder och motiveringar i den dömande verksamheten.

Det kan givetvis inträffa att domstolar bygger på en rättsuppfattning som är politiskt impopulär. Men både i Sverige och andra länder finns talrika exempel på att sådana utslag inte reducerar, utan tvärtom utökar yttrandefriheten i förhållande till resultatet av en snävt politisk bedömning av fallet. I internationell litteratur hänvisas ofta till rättsfall i den amerikanska högsta domstolen; ett exempel är flaggbränning som politisk manifestation, som enligt ett politiskt impopulärt rättsfall anses skyddad enligt det första författningstillägget [*Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397 (1989)]. Även svensk rättspraxis ger sådana exempel, senast det tidigare nämnda målet mot pastor Green. En av den demokratiska rättsstatens grundtankar är just att den som har uppgiften att tillämpa generella rättsregler i enskilda fall inte bör ha direkt ansvar inför väljarkåren eller inför en på dagsopinionen fixerad medievärld.

Frågan om den rättsliga regleringen av svensk tryck- och yttrandefrihet leder därför oundvikligen tillbaka till författningspolitikens grundfråga. Frågan om det är berättigat och önskvärt att överlämna till domstolarna att bestämma skyddets närmare innehåll måste diskuteras i ljuset av den mer allmänna frågan om hur Sveriges konstitution kan stärkas som rättsligt och som politiskt redskap. Detta är inte möjligt om inte domstolarna (eventuellt, men inte nödvändigtvis, genom en särskild instans i form av en författningsdomstol) tillmäts en mer central plats i den samlade beslutsstrukturen än vad som är fallet i dag.

I en konstitutionell demokrati är domstolarnas uppgift att tolka, inte att skapa, rättsregler. Konstitutionen bestäms av riksdagen, som också stiftar lagar. Det är också riksdagen som ändrar grundlag och lagar. Detta är den helt avgörande förutsättningen för att använda domstolar som medel för att ge konstitutionen starkare genomslagskraft.

Den allmänna slutsatsen är att debatten om yttrandefrihetens framtida grundlagsreglering inte kan isoleras från frågan om konstitutionens allmänna ställning i samhällslivet. Att plädera för ett bibehållande av dagens situation med flera olika teknikberoende grundlagar innebär också att förespråka en fortsatt svag konstitution. Alternativet, att stärka yttrandefrihetens och tryckfrihetens grundlagsskydd, förutsätter en samlad och starkare konstitution.

4. Redigerande makt och självreglerande ansvar

Yttrandefrihet innebär enligt regeringsformen att varje medborgare har rätt att meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Tryckfrihet betyder att i tryckt skrift kunna yttra sig i »vad ämne som helst«. Alla kan med stöd i grundlagarna komma till orda inom de ramar som lagstiftning och domstolar drar upp.

Men var och en har inte möjlighet att få sina åsikter publicerade. När det gäller massmedier är detta dessutom ett privilegium, som enligt svensk rätt utövas av en av ägaren utsedd ansvarig utgivare. Inom de rättsliga ramarna, som bör vara så stabila och vida som möjligt, bestäms yttrandefrihetens användning i stor utsträckning av mediernas redigerande makt.

Historien visar att pressens trovärdighet har legitimerats genom tidningarnas oberoende och allsidighet. Härtill fordras yrkesetik och pluralism inom åsiktsmarknaden, däribland självständig och systematisk självkontroll. Men efterhand som partipressens ensidighet ersätts av nyhetsvärderingens ensidighet ställer många en högst relevant fråga. Vem granskar egentligen mediernas maktutövning?

Det enkla svaret är att det gör alla i rollen som tidningsläsare, radiolyssnare och tv-tittare. Men därmed nöjer sig inte mediekritikerna. Extern granskning kan visserligen upptäcka och påpeka brister, men en allt för påträngande övervakning utifrån kan lätt råka i konflikt med mediernas integritet. För mediernas del får därför den interna kontrollen särskild betydelse.

Frågan är hur medierna hanterar sin egen makt. Välfungerande och trovärdiga system för självreglering kan vara ett ef-

fektivt sätt för medierna att värna sin integritet. Sådan kollegial granskning och inbördes kontroll kan bli en del av den redigerande maktens självreflektion. Men i praktiken kan självregleringen uppvisa stora brister. Av och till råkar nyhetsmedierna i självsvängning och ibland sviktar den kollegiala granskningen helt och hållet.

Den redigerande makten

Det dagliga nyhetsarbetet ställer varje journalist, redaktion och medieföretag inför ett antal större och mindre beslut. Nyhetsvärderingar, journalistiska yrkesknep, redaktionella riktlinjer, företagstraditioner och många andra normer, av såväl formellt som informellt slag, bildar ett mönster som tillsammans bildar grunden för de avgörande besluten om att publicera eller inte publicera.

Den redigerande makten bygger på möjligheten att prioritera och välja bort. Frågan är vilka hänsyn som en journalist, en redaktionsledare, en ansvarig utgivare tar, och bör ta, när det gäller publiceringsbeslut. *Publish and be damned* kan stå som paroll för den konsekvensneutrala hållningen, som går ut på att försöka bortse från varje tänkbar konsekvens av publiceringen. Ordet »hänsynslös« får i detta sammanhang en positiv innebörd, medan hänsynstaganden klingar negativt. Mediernas uppgift är att gräva fram och offentliggöra sanningar, till vilket pris som helst, utan varje hänsyn utöver rent journalistiska och publicistiska bedömningar.

Men denna hållning är inte allenarådande. Tidningen New York Times trycker på varje förstasida sin gamla devis: *All the news that's fit to print*. Därmed erkänner tidningen öppet och programmatiskt att den inte publicerar allt, utan bara de nyheter som är lämpliga att tryckas. Frågan inställer sig då vilka hänsyn som är relevanta och acceptabla i redaktionella och journalistiska bedömningar och beslut.

Börjar man på detta sätt reflektera över den redigerande

makten kommer man snart in på frågan om självcensur. Under vilka villkor är det berättigat att avstå från en publicering, trots att innehållet har journalistiskt och allmänt intresse? Hur långt kan medierna gå i självcensur utan att komma i konflikt med demokratins krav på yttrandefrihet?

Mediernas makt bygger inte endast på teknik, pengar och politik, utan i minst lika hög grad på rutinbetonade normer i den publicistiska och journalistiska verksamheten. Denna redigerande maktutövning handlar inte bara om att bestämma vad allmänheten ska få veta och tycka, utan också att påverka vad folkvalda och andra beslutsfattare ska ha uppfattningar om. Därmed definieras, direkt och indirekt, vilka förhållanden som kan överlåtas till privatlivets helgd och tystnadens stillatigande acceptans.

Inom forskningen analyseras dessa fenomen bland annat i termer av »definitionsmakt« och »redigerande makt« (Petersson och Carlberg 1990, Ekecrantz och Olsson 1994, Eide 2000, Lund 2002, Strömbäck 2004). Undersökningarna pekar på att redigeringen av samhället aldrig sker helt oberoende av andra krafter i samhället. De redigerande makthavarna är djupt beroende av varandra i spänningsfälten mellan en otålig publik och strategiskt agerande källor. Även ägarförhållanden och ideologiska bindningar, såsom gångna tiders partianknytning, kan tjäna som förklaring till det konkreta utövandet av redigerande makt i det moderna samhället.

Att yttrandefriheten i praktiken redigeras av marknadsberoende nyhetsmedier, som inte ger varje medborgare tillgång till det offentliga rummet, behöver förvisso inte vara uttryck för yttrandefrihetens förfall. Om det publicistiskt skapas reella förutsättningar för alternativ på åsiktsmarknaden så kan allmänheten utväxla synpunkter på lika och fria villkor. Men paradoxalt nog leder den skärpta konkurrensen på yttrandefrihetens massmediemarknad inte sällan till en journalistiskt alltmer ensartad redigering av offentliga yttranden. Denna utveckling kan ses som konsekvensen av den historiska kampen för journalistisk autonomi (Lund 1999). Professionella jour-

nalister frigjorde sig först från statsmakten och därefter från annonsörer och politiska partier. Syftet var att autonomt förverkliga yttrandefriheten på allmänhetens vägnar. Men även yttrandefriheten genom medierna påverkas i praktiken av en marknad, nämligen medborgarnas intresse och betalningsvilja.

Självcensur och redaktionella hänsyn

De världsomspännande händelserna i samband med publiceringen av Muhammedkarikatyrerna är bara ett bland många exempel på att yttrandefrihet i massmedierna varken är en absolut storhet eller en obegränsad rättighet, som en gång för alla funnit sin form. Yttrandefrihetens gränser kan formellt och normativt läggas fast juridiskt, men i demokratiska samhällen leder den materiella och konkreta användningen till en konfliktfylld maktkamp mellan en lång rad aktörer (Gerner 1973). Dessa konflikter utspelas både internt i samspelet mellan journalister och chefer och externt i mediernas förhållande till myndigheter, ekonomiska intressen och en mediekonsumerande allmänhet.

Massmediernas opinionsbildning är inte någon fri nyttighet, vare sig i Norden eller Mellanöstern. Provocerande användning av yttrandefrihet, såsom satir, har sitt pris, som exempelvis kan räknas i förlorade exportintäkter. Det händer att de praktiska konsekvenserna inte står i någon rimlig proportion i förhållande till den ursprungliga avsikten. Omkostnaderna betalas heller inte alltid av dem som har makt över yttrandena. I konfrontationer av detta slag förväntar sig de flesta medborgare att de som har makt att förmedla andras yttranden ska sköta sin uppgift på ett ansvarsfyllt sätt. Redigerande makt förpliktar i en värld där ett och samma yttrande kan uppfattas på många olika sätt.

Trots det myckna talet om konvergens, globalisering och journalistisk professionalisering kan man därför ifrågasätta om redaktionella värderingar verkligen håller på att polarise-

ras. Det finns medieforskare som hävdar att politiska uppfattningar alltjämt styr nyhetsförmedlingen, även om partipolitikens traditionella vänster-högerskala försvinner i bakgrunden och de flesta redaktioner officiellt hyllar idealen om journalistisk professionalism och objektiv nyhetsförmedling (Curran och Gurevitch 2005). Samtidigt inskränks yttrandefriheten genom direkt censur och under krig och kriser gäller särskilda villkor (Kingsley 1975, Flink 1997). Amerikansk lagstiftning som exempelvis *Patriot Act* har öppnat möjligheten för myndigheterna att ingripa mot medierna under hänvisning till statens säkerhet och kampen mot terrorismen.

I Norden hör det emellertid till undantagen att staten så direkt ingriper mot press, radio och television. Däremot arbetar nordiska medier under ett ständigt tryck från ekonomiska och politiska intressen. Massmediernas annonsörer och institutionella källor spelar här en viktig roll. Hot om bojkott kan påverka redaktionella prioriteringar och sätter därmed mediernas integritet på hårda prov. Fallet med de danska karikatyrteckningarna visade att i delar av världen hade ägarförhållandena betydelse för hur yttrandefriheten användes, både i länder med statsdominerade mediesystem som i Mellanöstern och i starkt kommersialiserade mediesystem som i USA. Men händelseförloppet åskådliggjorde också att den publicistiska betydelsen av kommersiellt tänkande ägare inte bör överdrivas i länder som de nordiska (Jerichow och Rode 2006).

I ett yttrandefrihetsperspektiv är den interna samordningen av verksamheten mellan redaktion, reklam och marknadsföring av särskild betydelse. En rågång gentemot de kommersiella delarna har ansetts vara avgörande för att förtroendet för mediets redaktionella innehåll inte ska äventyras. Den journalistiska verksamhetens särställning har markerats och gått mot en allt större självständighet och ett professionellt förhållningssätt. Ägarnas inflytande över det dagliga arbetet synes ha minskat eller åtminstone ändrat karaktär. En studie av svenska journalister år 1995 visade att redaktionsledningen och de egna journalisterna uppfattades ha ett klart större inflytande

över den redaktionella profilen än företagsledning, ägare eller andra avdelningar inom företaget (Asp och Weibull 1996). Undersökningen visade också att den obundna redaktionens roll inte är självklar. Journalisterna upplever ägarkoncentrationen som ett problem; över 80 procent menade att det är ett mycket eller ganska allvarligt hot om flera medier har samma ägare. Andra resultat pekar på att oron bland journalisterna inte så mycket är riktad mot ägarinflytande i sig, utan mera uttrycker bekymmer över redaktionell försvagning som en följd av rationaliseringar och sammanslagningar av medieföretag.

Debatten om Muhammedkarikatyrerna visar att det på många håll i världen restes krav på ökad regeringskontroll med syfte att stävja motsvarande händelser i framtiden. Flera av de medieföretag som publicerade teckningarna straffades genom böter eller fängelse och i några fall stängdes redaktioner. Varje tendens till påtryckning av detta slag avvisades entydigt i Norden, främst med argumentet att censur är främmande för ett demokratiskt samhälle.

Däremot har många medieföretag tagit initiativ till att internt diskutera självcensur i kollegiala former. Jyllands-Postens ansvarige utgivare har i efterhand påpekat att det är ett ödets ironi att en journalistisk produkt som tillkom för att försvara yttrandefriheten och motverka självcensur i själva verket ledde till en inskränkning av yttrandefriheten och en utvidgning av självcensuren (cit. i Thomsen 2006, s. 236).

Redigerande makt

Yttrandefriheten genom medierna begränsas i praktiken av journalisternas vardagliga användning av det som man inom medievärlden kallar nyhetskriterier och anständighetskriterier (Rich 1997). Det är inte alla yttranden som journalistiskt sett betraktas ha nyhetsvärde eller vara av allmänt intresse. Händelser ska helst vara konfliktfyllda och skapa identifikation för väsentliga delar av publiken.

Tystnaden är på många sätt journalisternas största makt i

samband med användningen av yttrandefriheten. Rätten att yttra sig är inte nödvändigtvis samma sak som plikten att publicera vad som helst. Varje dag året runt avvisas och ignoreras mängder av insändare, nyhetstelegram och partsinlagor. Det vanliga skälet är att materialet verkar sakna allmänt intresse eller att de redigerande makthavarna inte vill genera publiken alltför mycket. Journalisterna fattar dagligen beslut om vad som ska förmedlas till allmänheten och vad som ska förpassas till papperskorgen. Om det inte behövs för att polisen ska få tag i den efterspanade avstår man så långt möjligt att nämna en misstänkts namn, hudfärg, religion eller liknande, man delger endast ålder och kön. Detta är strängt taget ett uttryck för ett slags professionell självcensur, men betraktas inte som en inskränkning av den journalistiska yttrandefriheten, eftersom man yrkesmässigt arbetar med en informell anständighetsgräns (Weibull och Börjesson 1995). Som karikatyrkrisen så tydligt visar kan denna definieras på olika sätt runt om i världen. De flesta europeiska och amerikanska journalister accepterar religiös satir som en legitim användning av yttrandefriheten, medan däremot flaggbränning ofta betraktas som en otillbörlig form av yttrande. I stora delar av Mellanöstern förhåller det sig snarare tvärtom.

Gränsen mellan självcensur och »politisk korrekthet« är inte alltid så klar. I båda fall handlar det om olika uppfattningar om vad som är acceptabelt och rimligt att säga offentligt (McGowan 2003). Under alla omständigheter innebär yttrandefriheten att redaktörsrollen får en privilegierad ställning. Redaktionsledningen blir i ett demokratiskt samhälle den instans som tillmäts rätten att fråga och att kräva sanna, begripliga, autentiska och politiskt korrekta svar. I detta avseende råder det väsentliga skillnader mellan de nordiska länderna, exempelvis när det gäller journalistutbildning, medieägande och utgivaransvar. Länderna liknar visserligen varandra i sin allmänna strävan efter mångfald, men sättet att utöva den redigerande makten varierar från land till land.

Journalister granskar andras makt, men har själva blivit en

viktig del av maktutövning i samhället. En undersökning 1989 visade att svenska journalister själva betraktade sig som den mest inflytelserika gruppen när det gällde den framtida samhällsutvecklingen (Weibull 1991, s. 197 f). I en motsvarande studie från 2005 uppgav drygt 40 procent av journalisterna att journalister i press, radio och tv har ett mycket stort inflytande på den uppmärksamhet som olika frågor får i den svenska politiska debatten. Journalisterna anser att andra grupper har mindre inflytande: 35 procent anser att regering och departement har stort inflytande, näringslivet anges av drygt 25 procent och riksdagen av 10 procent. När det gäller förändringar under det senaste årtiondet är den förhärskande uppfattningen i journalistkåren att det framför allt är enskilda journalister som fått ökat inflytande (Asp 2007).

Sättet att hantera och utöva denna makt varierar inte bara mellan olika medieföretag och redaktioner, utan också mellan enskilda journalister. Yttre faktorer som anställningsvillkor och arbetsförhållanden spelar roll, men också personliga nyhetsvärderingar, källor, kontakter och nätverk. Journalisternas egen uppfattning av sin yrkesroll har stor betydelse för mediernas förvaltning av yttrandefriheten. Det som publiceras formas delvis av journalistens samhällsuppfattning, syn på publiken och bedömning av vad som utgör en nyhet.

Journalisternas redigerande makt formas också av olika slags regelsystem. En del av dessa är formaliserade genom yrkesetiska regler. Andra är informella och består till exempel av uppfattningar om det journalistiska uppdraget. En förutsättning för det professionella bruket av yttrandefriheten på allmänhetens vägnar är att den enskilde journalisten är medveten om sitt mål, sin roll och sin uppgift. En central fråga är om det över huvud taget är rimligt att tänka att journalistiken har en uppgift som skulle vara ett generellt samhällsuppdrag, eller om den redigerande makten bör vara den enskilde journalistens sak att utöva inom yttrandefrihetens grundlagsfästa ramar. I journalisternas yrkesideologi ingår, enligt tillgängliga undersökningar, föreställningar om journalistikens neutrali-

tet (opartiskhet, saklighet och korrekthet, dvs. att journalistiken speglar verkligheten), altruism (att inte verka för egenintresset utan för allmänintresset, att verka i allmänhetens tjänst) samt oundgänglighet för samhälle och demokrati (Ekström och Nohrstedt 1996 s. 43 f, jfr Brante 1987).

Demokratirådet 2005 konstaterade att det inte finns någon samstämmighet om vilket personligt ansvar som journalister bör ha för sina arbetsmetoder. Det finns medieforskare som anser att professionaliseringen av den journalistiska praktiken tenderar att osynliggöra moraliska dilemman genom abstrakta principer (Ekström och Nohrstedt 1996, s. 252). Även den motsatta synpunkten har framförts: svenska journalister skulle enligt denna vara alltför benägna att ta moraliskt ansvar för vad de publicerar, vilket leder till en ransonering av det fria ordet (Axberger 1992, s. 36).

Ofta argumenterar journalister så att om de bara kan få en enstaka källa att bekräfta ett händelseförlopp så har de rätt och plikt att offentliggöra sådana yttranden, om frågan anses ha allmänt intresse. Omvänt är journalister inte förpliktigade att förmedla vilka yttranden som helst. Journalisternas snäva vinklingar och rutinmässiga bortval av komplicerade ämnen kan, sett i ett demokratiskt perspektiv, få avgörande betydelse för den praktiska användningen av den grundlagsfästa yttrandefriheten. Makten utövas således inte bara genom det som förmedlas, utan också genom det som utesluts.

Konkurrens och kollegialitet

Mediesystemet i Sverige och övriga nordiska länder kännetecknas av en karaktäristisk kombination av marknadsstyrda företag, public service-bolag och självreglerande journalistik under redaktionellt utgivaransvar, legitimerat av hänsyn till yttrandefrihet och mångfald inom åsiktsmarknaden. Relativt fritt tillträde till att yttra sig genom tidningar, radio och tv är kärnan i den publicistiska tradition som präglar de nordiska medieföretagen. Även om samtliga länder i Norden upplevde

tidningsdöd under efterkrigstiden råder alltjämt en marknadsmässig konkurrens inom pressen. En bedömning av mångfalden i mediesystemet måste beakta både graden av ägarkoncentration och nyhetsmediernas journalistiska samstämmighet vid valet av ämnen och vinklar.

Den nordiska debatten om mediesystemets pluralism har i mycket kretsat kring de stora medieföretagens ägarmakt. Konkurrensmyndigheter, på såväl nationell som europeisk nivå, spelar i detta sammanhang en ofta förbisedd roll. I ett regleringsperspektiv betraktas regionala och nationella medieföretag som potentiella monopolister i juridisk mening. Inom gränserna för ett enskilt land eller en rådande marknad får samarbetsavtal och kommersiella allianser, enligt denna uppfattning, inte ha karaktären av karteller som snedvrider konkurrensen. Men denna tankegång försvårar konsolideringen av nordiska aktörer i den globaliserade konkurrensen om en mer eller mindre publicistisk förvaltning av yttrandefriheten, både nationellt och regionalt. Som leverantör av yttranden är nordiska bolag som Schibsted, Bonnier, Aller och Egmont stora och mäktiga i Skandinavien, men globalt sett är de små i jämförelse med multinationella koncerner som Time Warner, Google, News Corp. och Bertelsmann.

Liksom i övriga nordiska länder beror pluralismen i det svenska mediesystemet endast i begränsad omfattning på avsedda verkningar av kulturpolitisk reglering. Konkurrerande aktörer intrigerar och samarbetar på kors och tvärs i det redigerande samhället. Ingen central beslutsfattare kan på egen hand bestämma vad publiken ska veta och tycka. Det är inte fråga om en renodlad marknadsekonomi där bara pengarna bestämmer, men inte heller en planekonomi som styrs av den politiska majoriteten. Det är snarast fråga om en kombination av kommersiella marknadsvillkor, publicistisk tradition, redaktionell självstyrelse och journalistisk professionalism.

Vad gäller den redigerade yttrandefriheten är det inte längre tal om en ensidig partipolitisk eller kommersiell dominans, utan snarare om en ensartad, institutionaliserad praxis, genom

vilken förhandlande aktörer spelar med och mot varandra och därmed sätter sin prägel på samtidens politiska dagordning. I praktiken har den redigerande makten en villkorlig autonomi. Enskilda medier är djupt beroende av varandra och andra auktoritativa källor i spänningsfältet mellan hänsynstaganden till såväl publik som annonsörer (Gustafsson 2005).

Mediernas bruk av yttrandefriheten vilar således på professionella normer och rutiner. Den redigerande makten utövas inte autonomt av enskilda redaktörer och oberoende journalister, utan av ett kollektiv av inbördes konkurrerande och förhandlande aktörer, som i publicistisk tvekamp definierar det gemensamma här och nu. Sett från yttrandefrihetens synpunkt ingår dagspress, television och radio i ett system av pluralistisk konkurrens. Betraktat på systemnivå bildar de konkurrerande nyhetsmedierna på samma gång en enhetlig gemensam marknad för nyheter och åsikter, *news and views*. För demokratins funktionssätt är det avgörande att mediesystemet präglas av mångfald och fritt tillträde för nya aktörer.

Utgångspunkten för ett sådant demokratiideal är en allmänhet som består av välinformerade och ansvarstagande medborgare. Fri åsiktsbildning förutsätter att den enskilde individen fritt kan bilda sig en självständig uppfattning om samhällets problem. I centrum för denna opinionsbildning står ett begränsat utbud av massmedier och därmed en risk för ofrihet och monopolisering av definitionsmakten.

Den ansvarige utgivaren bär förvisso det yttersta ansvaret i rättslig mening, men vardagens redigering är avhängig journalistiska prioriteringar av utspel och händelser, vilka bearbetas med hjälp av yrkesmässiga verktyg och arbetsrutiner. Nyhetsmaterialet redigeras inom ramen för en medieordning som är institutionellt definierad, inte av individuella sympatier och antipatier. Genom inbördes konkurrens och professionaliserad källkritik bearbetas individuella bidrag som råmaterial för offentlig opinionsbildning (Slaatta 2003).

Redigerande makt inom ramen för den nordiska mediemodellen kännetecknas i dag av en speciell kombination av kon-

kurrens och kollegialitet. Medieföretag konkurrerar med varandra om uppmärksamhet, publik, reklamintäkter och försäljning. Traditionella distributionsformer utmanas av ny kommunikationsteknik. Samtidigt finns det inom medievärlden vissa sammanhållande krafter. Mediebranschen enas i ett motstånd mot statliga ingripanden. Journalistkollektivet är alltjämt välorganiserat och förenas av grundläggande yrkesnormer (Lund 2002).

En del, men långt ifrån alla, svenska medieföretag har offentliggjort riktlinjer av programkaraktär (Andersson Odén 1996, 2001). Det ledande svenska medieföretaget Bonnier AB har exempelvis formulerat sina värderingar i ett dokument med avsnitt om ansvar, kvalitet och det fria ordet. Även enskilda tidningar och redaktioner har utarbetat längre eller kortare programförklaringar. Ett exempel är Aftonbladet, som sätter upp målet att »aktivt och kritiskt granska samhälle och makthavare, driva opinion och ge journalistisk service«. Tidningens journalistik »ska vara sann och saklig, åsikter ska skiljas från fakta«. »Inga lojalitetsband, vare sig till ägare, ideologier, annonsörer eller samarbetspartners, får hindra Aftonbladet att skildra verkligheten så ärligt det står i mänsklig makt.« Ekoredaktionen vid Sveriges Radio har formulerat en nyhetspolicy, som bland annat anger att grunden för nyhetsvärderingen är att det som sänds ska vara »sant och relevant«. Andra värdeord i dokumentet är trovärdighet, snabbhet och konsekvensneutralitet. Ekoredaktionen har senare utvidgat policyn till en intern handbok med mer detaljerade riktlinjer.

Frågan är vilken roll som medieetiska överväganden och andra kollegiala normer spelar i den redigerande maktutövningen. Den historiska utvecklingen har lett fram till en situation där en kombination av lagstiftning och självreglering anger ramarna för svenska medier. För ett sekel sedan begränsades reglerna till tryckfrihetsförordningen och Publicistklubbens rekommendationer. Tillkomsten av radio och television har fört med sig nya rättsregler och den pressetiska självregleringen har dessutom fått ökad räckvidd.

Motiven bakom mediebranschens självreglering har ofta varit av extern karaktär, som ett instrument för att hålla lagstiftaren borta och att stärka mediernas legitimitet i allmänhetens ögon. Men det yttersta provet för etiska yrkesnormer är att de används och uppfattas stärka den egna verksamheten.

Mediernas självreglering

Bland journalistiskt och publicistiskt yrkesverksamma finns, liksom inom andra professioner, en kontinuerlig och informell självkontroll i form av underförstådda förhållningsregler, diskussioner och intern kritik. Den franske medieforskaren Claude-Jean Bertrand har genom åren samlat och systematiserat sådana medieetiska ansvarssystem (Bertrand 2000, 2003, 2006; se även Raaum 2003).

Med medieetiska ansvarssystem avser Bertrand olika tillvägagångssätt, som inte är statligt reglerade, för att få medier och journalister att respektera god publicistisk sed. Dessa system syftar till att förbättra nyhetsmedier genom att göra utvärderingar, övervaka, utbilda, ge respons och kommunicera. Bertrands exempelsamling omfattar både interna och externa system, både sådana som medier sköter helt i egen regi och sådana som drivs av utomstående mediegranskare; det finns också blandvarianter där medier och delar av allmänheten samverkar. Man kan ta Bertrands medieetiska inventering som utgångspunkt för en diskussion av hur svenska medier har löst, och skulle kunna lösa, uppgiften att stimulera och stärka sin självreglering.

Läsarombudsmän och andra granskningsmetoder

Interna policydokument är endast ett av flera tänkbara sätt för en redaktion och ett medieföretag att stimulera till självkritisk granskning. I sin inledning till boken *Medieetik i Europa* ger Claude-Jean Bertrand en lång katalog över medieetiska

ansvarssystem (Petersson och Bertrand 2007). Rättelsespalter, mediereportage, utgivarspalt, bakom-kulisserna-blogg, intern grävargrupp, utvärderingsgrupper, läsarundersökningar och etikrevision är bara några exempel.

I en svensk ombudsmannakultur faller det sig naturligt att också medierna skaffar sig läsarombudsmän och tittarombudsman. Sådana ombud finns i dag vid exempelvis Dagens Nyheter, Sveriges Television och TV 4 och fungerar som en länk mellan allmänheten och medieföretaget. Uppgiften är att ta emot synpunkter på tidningens innehåll, sammanfatta läsarnas frågor och kritik och förklara hur redaktionen arbetar.

Även i andra länder har nyhetsmedier infört självreglerande ordningar i form av en egen ombudsman eller läsarnas redaktör. Vanligen är det fråga om en fast anställd journalist, som på eget initiativ eller efter uppslag från läsare, lyssnare och tittare kan sätta fokus på olika problem i nyhetsbevakningen. En sådan modell kan ge en god plattform för eftertanke och intern kritik inom redaktionerna.

Läsarombudsmän och tittarombudsmän finns numera i ett relativt stort antal länder och är organiserade i en internationell samarbetsorganisation. Både svenska och internationella erfarenheter av ombudsmän pekar på ett grundläggande dilemma, som följer av positionen mellan redaktion och allmänhet. Å ena sidan vinner ombudsmannen intern legitimitet av att räknas som en erfaren reporter från de egna leden, å andra sidan försvagas allmänhetens tilltro av alltför nära band till redaktionen. En minoritet av ombudsmännen har en mer oberoende anställningsform, medan flertalet är anställda vid redaktionen och därmed underställda chefredaktören (www.newsombudsmen.org).

Sådana steg mot ökad självgranskning visar att utgivare och redaktionsledare världen över är medvetna om att nyhetsbranschen har sina fel och brister. Problemet är att läsarombudsmän och liknande ordningar som regel bara införs av medieorganisationer som redan tillhör de mest ordentliga och kvalitetsinriktade. Det stora flertalet nyhetsmedier, både i Sve-

rige och i utlandet, har varken lust eller pengar till att anställa självkritiska ombudsmän. Därför har man i bland annat USA organiserat mer oberoende granskning i olika former av *media watch*. Anledningen är att ombudsmän inom enskilda medieföretag primärt uppfattas som chefredaktörens åskledare, snarare än som företrädare för allmänhetens intressen.

Också i Sverige finns försök att finna kompletterande granskningsmetoder, exempelvis genom årliga bedömningar av den journalistiska utvecklingen baserade på nyhetsmediernas egna redogörelser av värdegrund, fel och brister. Sådana journalistiska bokslut sköts av forskare vid Göteborgs universitet och går ut på att koppla samman mediernas självdeklarationer till enkäter med personer både innanför och utanför redaktionslokalerna (Wadbring 2003). Dessa lägesbeskrivningar fungerar på samma sätt som den löpande nyhetsförmedlingen. De ger anledning att öppet diskutera stora som små problem. Eventuella beslut om konsekvenser och förändringar ligger emellertid, väl att märka, hos redaktionsledningen och andra chefer.

Spelregler för press, radio och tv

Fria medier har alltid levt i skuggan av hotet från statens lagstiftningsambitioner. Redan tidigt blev en motstrategi att utveckla ett system för självreglering. Man kan dra en parallell till den historiska utvecklingen inom svensk arbetsmarknad. Parterna enades där om kollektivavtal och gemensamma spelregler, i syfte att undvika lagstiftning och statlig inblandning. För tidningspressens vidkommande gällde att för omvärlden visa att man tog ett aktivt ansvar för branschens självsanering.

Den historiska framväxten av pressens etiska självreglering har beskrivits i kapitel 2 och även skildrats på annat håll och kan därför här återges i stark sammanfattning (se Sterzel 1970, Axberger 1984, Weibull och Börjesson 1995, von Krogh 2006 och Petersson 2006). Redan år 1900 antog Publicistklubben ett antal regler som gick ut på en viss återhållsamhet i samband

med rapporteringen om brott. Ett viktigt årtal är 1916, då PK tillsammans med Journalistförbundet och Tidningsutgivarna inrättade en permanent hedersdomstol, som fick namnet Pressens Opinionsnämnd. I början hade Opinionsnämnden endast få fall att behandla, inte minst till följd av att det fanns en relativt hög anmälningsavgift för varje ärende.

Under 1950- och 1960-talen diskuterades Opinionsnämndens existensberättigande. Herbert Tingsten ifrågasatte nämnden och ansåg att en bättre lösning var att den enskilda redaktionen bar ansvaret för den etiska självregleringen. Ivar Harrie på Expressen menade dock att nämnden »verkade lugnande på kverulanter« (cit. i Weibull och Börjesson 1995, s. 70). Samtidigt intensifierades debatten kring mediernas växande makt och det blev alltmer uppenbart att den pressetiska självregleringen behövde reformeras.

Mot slutet av 1960-talet antog Journalistförbundet, efter hård intern debatt, en etisk yrkeskodex med normer och riktlinjer för journalistyrket. År 1974 inrättade förbundet en yrkesetisk nämnd, som fick i uppgift att följa utvecklingen på det yrkesetiska området, stimulera till debatt och att pröva enskilda fall av ifrågasatta avvikelser från yrkesreglerna. Samtidigt pågick en etisk debatt bland tidningsutgivarna, som beslutade att inrätta en textreklamkommitté med uppgift att övervaka regler som syftade till att dra en rågång mellan redaktionell text och kommersiell reklam.

Vid denna tid hade medieklimatet förändrats. Televisionens makt ökade, ägarkoncentrationen inom tidningsbranschen blev alltmer markerad och framväxten av en självmedveten och samhällskritisk journalistkår utmanade etablissemanget. Kritiken mot medierna kom också till uttryck i riksdagen. I en riksdagsdebatt 1967 konstaterade exempelvis socialdemokraten Kaj Björk, själv tidigare chefredaktör, »att hos en minoritet av journalister, inte minst i de yngre årgångarna, finns exempel på en tilltagande hänsynslöshet och ovederhäftighet och en sjunkande journalistisk yrkesmoral« (cit. i Weibull och Börjesson 1995, s. 73).

Under denna period väcktes flera riksdagsinitiativ med krav på skarpare reglering av medierna och pressetiken. Ett exempel är en socialdemokratisk motion som föreslog att riksdagen skulle tillsätta en egen PO med liknande ställning som de av riksdagen valda JO (motion FK 1969:307, AK 1969:336). Motionen avslogs visserligen, men konstitutionsutskottet besvarade den i förstående ordalag och hänvisade bland annat till »massmediernas skyldighet att i vissa fall vidta rättelse på eget initiativ« (KU 1970:41). De socialdemokratiska KU-ledamöterna fogade till utlåtandet ett särskilt yttrande med kommentaren att en »medveten sammanblandning av nyhetsförmedling och kommentarer framstår som allt allvarligare ju mer dominanta och färre dessa media blir«. Konstitutionsutskottet lät också Fredrik Sterzel, då föredragande tjänsteman i utskottet, analysera det pressetiska normsystemet och rapporten publicerades även i bokform (Sterzel 1970).

Kritiken mot sensationsjournalistiken och hotet om lagstiftning fick tidningsbranschen att agera. Tidningsutgivareföreningens interna sanktionskommitté föreslog 1968 att det borde bli lättare för den som ansåg sig kränkt av en tidning att få sin sak prövad. Man framförde också tanken på en »pressens ombudsman«, som själv skulle kunna avgöra enklare ärenden, medan andra, särskilt principiellt viktiga, skulle överlämnas till Opinionsnämnden att besluta. Kommittén avfärdade dock idén om »upplageböter«.

Förslaget blev verklighet 1969, om än med vissa justeringar. Den nya ombudsmannafunktionen fick nu det formella namnet Allmänhetens pressombudsman, PO. I instruktionen fastslogs att han hade till uppgift »att på eget initiativ eller efter anmälan påtala avvikelser från god publicistisk sed«. Vidare skulle PO »i möjligaste mån medverka i allmän upplysningsverksamhet rörande frågor inom det pressetiska området«. Benämningen Allmänhetens pressombudsman markerade att PO skulle få en mer självständig ställning. Hoten om en statlig granskningsnämnd eller lagfäst genmälesrätt var pådrivande. Genom att skapa en egen PO med stor självständighet

och möjligheter till egna initiativ undanröjde pressens organisationer risken för statliga åtgärder på det pressetiska området (Weibull och Börjesson 1995).

Arbetsformerna för Pressens Opinionsnämnd ändrades dessutom. Anmälningsavgiften avskaffades och dessutom infördes en expeditionsavgift, i praktiken ett slags böter för tidningar som fälldes. Förändringen innebar att PO i förening med Pressens Opinionsnämnd fick en högre profil och snart märktes genomslaget genom en stark ökning av antalet anmälningar.

Mediernas etiska åtaganden samlades nu i en gemensam skrift, Spelregler för pressen. Som utgivare stod Pressens Samarbetsnämnd, med företrädare för Publicistklubben, Tidningsutgivarna och Journalistförbundet. Senare under 1970-talet anslöt sig Sveriges Radio och Sveriges Television till spelreglerna i tillämpliga delar och dokumentet fick titeln Spelregler för press, radio och tv. Sedan mitten av 1970-talet har det gjorts vissa justeringar och tillägg, men i allt väsentligt består systemet med pressetisk självreglering intakt nu trettio år senare.

Denna historiska utveckling har lett fram till dagens situation, där en kombination av lagstiftning och självreglering anger ramarna för dagens svenska medier. Läget är inte helt enkelt att överblicka, dels därför att reglernas antal har ökat, dels därför att mediebegreppet blir alltmer fragmenterat. För ett sekel sedan begränsades reglerna till tryckfrihetsförordningen och Publicistklubbens rekommendationer. Tillkomsten av radio och television har medfört nya regler och den etiska självregleringen har dessutom fått ökad räckvidd. Figur 4.1 ger en översiktskarta över dagens svenska regelverk (Petersson 2006).

För radio och television gäller ett antal speciella rättsregler. Radio- och tv-lagen innehåller programföretagens sändningsregler. Sändningstillstånd och anslagsvillkor anger närmare riktlinjer för programinnehållet. Radio- och tv-lagen anger exempelvis att programverksamheten i dessa företag som helhet skall »präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskil-

da människans frihet och värdighet«. Lagen innehåller också bestämmelser om våldsskildringar, reklam, otillbörligt gynnande av kommersiell verksamhet och beriktiganden av felaktiga uppgifter.

Med stöd av radio- och tv-lagen beslutar regeringen om sändningstillstånd. Programinnehållet i Sveriges Television, Sveriges Radio, Utbildningsradion och TV 4 ska sålunda präglas av opartiskhet och saklighet. Programföretagen åläggs också bland annat att beakta att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i televisionen, att beakta televisionens särskilda genomslagskraft, att respektera de enskildas privatliv och sända program som tar hänsyn till kraven på mångsidighet, nyhetsförmedling, granskning, kulturförmedling, utvecklingen av svensk filmproduktion och program för barn och ungdom. För övriga kanaler är sändningstillstånden mer summariska.

Uppgiften att övervaka hur programföretagen följer sina skyldigheter ligger hos Granskningsnämnden för radio och tv. Nämnden är en statlig myndighet vars ledamöter utses av regeringen. Granskningsnämnden har också i uppgift att årligen granska public service-redovisningarna för att bedöma hur programföretagen uppfyllt sitt uppdrag.

Dagens spelregler

Spelreglerna för press, radio och tv består av tre olika dokument: publicitetsregler, yrkesregler och regler mot textreklam.

Publicitetsreglerna innebär att medierna förmanas att ge korrekta nyheter, vara generösa med bemötanden, respektera den personliga integriteten, vara varsamma med bilder, höra båda sidor och vara försiktiga med namnpublicering. Publicitetsreglerna inleds med en portalparagraf: »Etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. De etiska reglerna för press, radio och tv skall vara ett stöd för den hållningen.«

	Statliga regler		
	Förstärkt grundlags-skydd TF	Förstärkt grundlags-skydd YGL	Gransknings-nämnden
Tidningar/tidskrifter tillhörande TU/Sv Tidskrifter	•		
Tidningar/tidskrifter ej tillhörande TU/Sv Tidskrifter	•		
Radio: SR, UR		•	•
Radio: privat		•	•
TV: SVT, UR		•	•
TV: övr, ex TV4		•	•
Internet: webbplats tillhörande TU/Sv Tidskrifter		•	
Internet: webbplats ej tillhörande TU/Sv Tidskrifter, med utgivningsbevis		•	
Internet: webbplats ej tillhörande TU/Sv Tidskrifter, utan utgivningsbevis			

* SR, SVT och UR »har beslutat att reglerna skall gälla i den utsträckning som de kan tillämpas med hänsyn till radio- och TV-lagen och programföretagens tillstånd från staten«. RU (Radioutgivareför-

Figur 4.1 Regler för medier: en översikt.

Uppgiften att övervaka efterlevnaden av publicitetsreglerna ligger hos Pressens Opinionsnämnd. Nämnden består av en ordförande, tre vice ordförande samt fjorton ledamöter. Nämnden är uppdelad i två avdelningar; vardera avdelningen bestående av en ordförande eller vice ordförande och sju ledamöter. Enligt stadgarna bör ordföranden och vice ordförande-

Självreglering				
Publicitets-regler: utan övervakning*	Publicitets-regler: med övervakning, utan sanktion	Publicitets-regler: med övervakning och sanktion	Yrkesetiska regler (för medlemmar i SJF)	Textreklam-regler: utan övervakning
		•	•	•
	•		•	
•			•	
•			•	
•			•	
			•	
		•	•	•
			•	
			•	

eningen) »har i tillämpliga delar anslutit sig till reglerna«. (Förord, Spelregler för press, radio och tv, 15 uppl. 2002)

na vara jurister med erfarenhet som ordinarie domare, så är i praktiken också fallet. Nämnden har sammanlagt åtta medieföreträdare, vilka utses av de fyra organisationer som ingår i Pressens Samarbetsnämnd. Dessutom finns sex representanter för allmänheten, vilka utses av ChefsJO och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

PON prövar ärenden som gäller tillämpningen av god publi-

cistisk sed i periodisk press. Nämnden prövar också ärenden som rör internetpubliceringar, dock med vissa begränsningar. Granskningen avser endast webbplatser som är knutna till företag som är medlemmar i någon av de organisationer som ingår i Pressens Samarbetsnämnd.

För de medieföretag som är knutna till Pressens Samarbetsnämnd är granskningen i Pressens Opinionsnämnd förenad med vissa sanktionsmöjligheter. En tidning eller tidskrift som fälls är förpliktigad att publicera nämndens utslag och nämnden kan också besluta om en expeditionsavgift. Avgiften är på 10 000 eller 25 000 kronor, beroende på tidningens upplaga.

Huvuddelen av de anmälningar som kommer in till Opinionsnämnden från allmänheten leder inte till fällanden eller kritik. År 2006 tog Opinionsnämnden upp sammanlagt 126 ärenden. Av dessa föranledde 44 ärenden klandrande uttalanden medan återstående 82 ärenden friades, avvisades eller återtogs. De tidningar som klandrades i flest fall under 2006 var Aftonbladet och Expressen. Av nämnden under året klandrade ärenden ledde till att fällda tidningar fick betala expeditionsavgifter om sammanlagt 1 070 000 kronor (PON 2007). För exempelvis Metro och andra tidningar som står utanför TU, liksom för tidskrifter och medlemsblad som inte är med i Sveriges Tidskrifter, granskar Pressens Opinionsnämnd innehållet, men nämnden saknar här formella sanktionsmöjligheter.

Pressens Opinionsnämnd granskar således endast tidningar och tidskrifter samt vissa tillhörande webbplatser. För radio och television finns Granskningsnämnden, som prövar om innehållet står i överensstämmelse med sändningstillstånden. Granskningsnämnden för radio och tv tog år 2005 upp sammanlagt 1 526 ärenden, varav det stora flertalet byggde på anmälningar från allmänheten och några på nämndens egna initiativ. Antalet beslut uppgick till 991; ett beslut kan avse flera ärenden. Av besluten ledde 88 till fällningar och 9 till kritik, medan det stora flertalet innebar att de anmälda programmen friades. Grunderna för fällande beslut gäller oftast kraven på opartiskhet och saklighet samt regler om reklam, sponsring

och otillbörligt gynnande (Granskningsnämnden 2006).

Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion har beslutat att de etiska spelreglerna ska gälla i den utsträckning som de kan tillämpas med hänsyn till radio- och tv-lagen och programföretagens tillstånd från staten. Radioutgivareföreningen har, som företrädare för delar av den privata radiobranschen, i tillämpliga delar anslutit sig till spelreglerna. Det innebär sålunda att spelreglerna gäller för radio och television, men att reglerna inte övervakas av något organ, utöver Granskningsnämndens uppgifter som statlig kontrollmyndighet.

Spelreglerna för press, radio och tv omfattar också yrkesregler, som inledningsvis fastslår att en stark journalistisk integritet är avgörande för trovärdigheten. Tilltron till medierna och dess medarbetare bygger på att yrkesreglerna följs. Dessa handlar dels om journalistens integritet, exempelvis att inte åta sig uppdrag som kan misstänkliggöra ställningen som fri och oberoende journalist, dels om anskaffning av material, såsom att visa hänsyn mot ovana intervjuobjekt och att inte förfalska intervjuer eller bilder.

Yrkesreglerna övervakas av Yrkesetiska nämnden, som tillhör Journalistförbundet. Ett medlemskap i förbundet innebär att man åtar sig att följa yrkesreglerna. Journalistförbundet har således dubbla roller, dels att som facklig organisation företräda medlemmarna gentemot arbetsgivarna, dels att som yrkesförbund hävda professionalism och etik. Yrkesetiska nämnden kan som yttersta åtgärd utesluta en medlem för grova övertramp, men så starka sanktionsmedel används i praktiken inte. Yrkesetiska nämnden kan inte granska journalister som står utanför Journalistförbundet. Yrkesetiska nämnden har beskrivits som tillbakadragen när det gäller att driva etiska frågor och de flesta ärenden avskrivs (Orre 2001, Nordensson 2001).

Reglerna mot textreklam innebär att material som publiceras eller presenteras på redaktionell plats inte ska kunna utgöra eller uppfattas som reklambudskap. Syftet är att slå vakt om förtroendet för press, radio och tv och att värna om mediernas integritet. Tidigare fanns ett särskilt organ, Textreklamkom-

mittén, som övervakade textreklamreglerna. Sedan Tidningsutgivarna 2005 beslutade att inte längre finansiera kommittén har den i praktiken upphört. Pressens Samarbetsnämnd antog 2006 en checklista mot textreklam. Eftersom Journalistförbundet och Publicistklubben inte delade Tidningsutgivarnas syn på ansvarige utgivarens roll kompletterade TU checklistan med en egen vägledning.

De pressetiska spelreglerna står i dag under debatt och aktualiserar de stora etiska frågor som dagens medier står inför. Det råder skilda meningar om hur dagens etiska regelsystem fungerar i praktiken. Frågan är vilka alternativ som finns och om systemet borde reformeras och i så fall hur. En hithörande fråga är vilka hinder och möjligheter som finns när det gäller att genomföra eventuella förändringar.

Den pågående debatten, som den exempelvis speglas i antologin *Medieetik under debatt* (2006), har klargjort att dagens spelregler är ifrågasatta i flera avseenden. Regelsystemet anses av många vara svåröverblickbart, ofullständigt och illa anpassat till dagens medieverklighet. En internationell utblick visar att flertalet europeiska länder har någon form av medieetiska spelregler och att det finns vissa allmänna likheter. Men olika länder har valt delvis olika lösningar och kan därmed tjäna som inspirationskälla för den svenska debatten. Vi hänvisar här till dokumentsamlingen *Medieetik i Europa* (2006), med dess inledande analys av Claude-Jean Bertrand.

Den historiska bakgrunden, den pågående debatten och den internationella utblicken visar sammantaget att de svenska spelreglerna i vissa grundläggande avseenden fyller sitt syfte, men att det finns ett antal brister och problem. Debatten har också pekat på ett antal alternativa lösningar.

Spelreglerna och yttrandefriheten

Ett väsentligt syfte med etiska spelregler är, som också Bertrand påpekar i sitt inledningskapitel till *Medieetik i Europa* (2006), att få journalisterna att reflektera över sin roll och sitt samhällsuppdrag. Därför blir själva processen viktig; det gäller att utforma och upprätthålla spelreglerna på ett sådant sätt att de uppfattas som aktuella och relevanta i den redaktionella vardagen. Ett annat syfte är att tydliggöra vedertagen kunskap, principer och regler för journalister, medieägare och allmänhet.

Det slående med dagens svenska spelregler är att de framför allt har en negativ innebörd; de stipulerar vad journalister *inte* bör göra. Men spelregler kan också ange vad som utmärker god journalistisk och publicistisk verksamhet. Genom att precisera vad som är god kvalitet kan spelreglerna bidra till att stärka den journalistiska professionen.

Efter sin genomgång av de medieetiska spelreglerna i olika länder kunde Bertrand konstatera att innehållet ofta föreföll slumpmässigt ihopkommet. Sällan föreföll någon övergripande tanke eller princip styrt urvalet av vad som ska regleras och inte. Allra mest slående var underlåtenhetssynderna, spelreglernas iögonenfallande luckor. Alla dokument ägnar sig åt journalisternas skyldigheter, men mycket få formulerar journalisternas rättigheter. Spelreglerna skulle i stället kunna inledas med ett antal grundläggande förutsättningar för mediernas integritet, de rättigheter som journalister kan kräva av regering och företagsledning för att kunna fungera. Sedan kan spelreglerna också kompletteras med krav på journalistisk kompetens, exempelvis genom att brännmärka journalistiska brister i form av lättja, rutin och konformism. Därmed kan de etiska spelreglerna bli ett sätt att stärka den redigerande maktens självreflektion.

Pressetiska spelregler och andra slag av medieetiska ansvarssystem har således flera olika syften. Sådana metoder för intern kontroll kan vara ett verksamt medel för att vidmakthålla och stärka kvalitet och journalistiska normer. I detta avseen-

de spelar medieetiken samma roll som interna granskningssystem inom professioner som advokater, läkare och forskare.

Pressetiken står dessutom i ett indirekt, och inte helt enkelt, förhållande till yttrandefriheten. Om de pressetiska restriktionerna går för långt och tillämpas för mekaniskt finns en fara att yttrandefriheten inskränks. Särskilt om medieetiska normer förenas med ett övervakningssystem med inslag av juridik och sanktioner riskerar systemet att slå över i kollektiv självcensur. Denna risk blir extra stor i ett land där konstitutionen inte drar upp tydliga och förutsebara gränser för yttrandefriheten. Osäkerhet om vad som får sägas kan leda till den typ av avkylningseffekt som diskuteras i föregående kapitel. Ett diffust hot om statsingripanden kan leda till att publicister och journalister blir överdrivet försiktiga.

Men medieetiska ansvarssystem kan också utformas så att de stärker yttrandefriheten. En sådan gynnsam effekt är indirekt och kan verka via två olika vägar, en i förhållande till den offentliga makten och en i förhållande till allmänheten. Medierna kan i båda dessa fall genom att lägga vikt vid principer, processer och självgranskning motverka att staten ingriper genom ytterligare begränsningar av den materiella yttrandefriheten.

Att pressetik kan användas av mediebranschen för att motverka inskränkande lagstiftning visar inte minst det svenska exemplet. Särskilt händelseförloppet under 1960-talets senare hälft ger belägg för att spelregler och granskningsmodell utformats under hotet av att staten mer aktivt skulle kontrollera dagspressen. Också i dag finns en sådan koppling mellan medieetik och politik. En framtida förändring av spelreglerna för press, radio och tv förutsätter att regeringen och riksdagen åtminstone passivt accepterar en ny modell och avstår från att ingripa genom politiska beslut.

Medieetikens utformning har också betydelse för yttrandefriheten genom att påverka allmänhetens förtroende för medierna. Irritation och upprördhet över journalistiska arbetsmetoder och publicistiska övertramp kan leda till att den allmänna

opinionen kräver ingripanden mot medierna. Genom öppenhet och en beredskap att erkänna och korrigera missgrepp kan medierna stärka sitt anseende hos allmänheten. Det allmänna stödet för yttrandefriheten beror till stor del på hur medierna utformar sin verksamhet, inte minst sin interna kontroll.

Gemensamma spelregler

De europeiska länderna visar att det finns flera olika lösningar på problemet om vem som äger de medieetiska spelreglerna. I en del länder är det journalisterna själva som genom sina organisationer formulerat etiska riktlinjer. Claude-Jean Bertrand ser medieetiken som uttryck för en pakt mellan journalister och allmänhet. I andra länder är det medieägare och utgivare som tagit initiativet. I ett land som Danmark har staten engagerat sig i regleringen av pressetiken. Norge har genom sin redaktörsförening en extra uppsättning förhållningsregler.

Sverige har en unik trepartslösning genom att Pressens Samarbetsnämnd förenar tidnings- och tidskriftsutgivare, journalister och den traditionstyngda Publicistklubben. De spänningar som i dag råder mellan arbetsgivare och anställda inom mediebranschen har i huvudsak andra grunder, men hämmar också samarbetet kring medieetiken. Det är dock svårt att finna en alternativ modell som bättre skulle kunna uppfylla spelreglernas syften. Den svenska modellens trepartslösning är särskilt överlägsen när det gäller att skapa en trovärdig självregleringsmodell som kan hålla lagstiftaren borta.

Endast historiska omständigheter kan förklara varför Sverige har tre separata regelverk. De tre parterna i Pressens Samarbetsnämnd bidrog var och en med sitt dokument: Publicistklubben med publicitetsregler, Journalistförbundet med yrkesetiska regler och Tidningsutgivarna med textreklamregler. Erfarenheten har tydligt visat att det i enskilda fall är vanskligt att dra en gräns mellan tillämpningsområdena, särskilt mellan publicitetsregler och yrkesetik. Flera av bidragsgivarna i boken *Medieetik under debatt* är inne på tanken att slå sam-

man regelverken. Det skulle innebära att Journalistförbundet fick ge upp sin ensamrätt på uttolkningen av yrkesetikens innebörd. Journalistförbundet besväras i dag också av sin dubbelroll som fackförbund och yrkesförbund.

Om det blir aktuellt att skriva ett nytt dokument finns det, som den europeiska utblicken visar, flera sätt att formulera medieetiska spelregler. Särskilt intressant är den tyska modellen, som skiljer mellan kortfattade och pregnanta huvudregler och mer utförliga, praktiskt inriktade tillämpningsregler. Man kan, som Claude-Jean Bertrand antyder, gå ännu längre och ange att alla regler inte är lika viktiga.

Även om Pressens Samarbetsnämnd, vilket mycket talar för, förblir huvudman för de medieetiska spelreglerna så finns det anledning att ge ökad offentlighet åt nämndens interna diskussioner. Samarbetsnämnden, som alltså spelar en nyckelroll för svensk medieetik, har ingen egen webbplats och information om dess verksamhet är svåråtkomlig. Offentlighet, som utgör själva livsluften för medier och journalistik, förtjänar att prägla även arbetet med mediernas egna spelregler. Särskilt om syftet är att befrämja journalistisk professionalitet och stärka allmänhetens förtroende talar allt för att bredda och fördjupa den medieetiska debatten.

En av de aspekter av det svenska självregleringssystemet som oftast ifrågasätts gäller dess begränsning till vissa medietyper. Spelreglerna gäller visserligen för »press, radio och tv«, men Pressens Opinionsnämnd granskar bara tidningar och tidskrifter samt dessas webbplatser; sanktionsavgifter kan bara utdömas för företag som är anslutna till organisationerna Tidningsutgivarna och Sveriges Tidskrifter. Det finns inget organ som övervakar om radio och tv följer publicitetsreglerna, även om Granskningsnämnden kan ta upp de delar som täcks av radio- och tv-lagen och sändningstillstånden.

Skulle man slå samman publicitetsregler och yrkesetiska regler framstår det som ännu mer egendomligt att övervakningen endast gäller pressen, men inte radio och tv. Norge erbjuder i detta avseende ett alternativ. Staten har där släppt sin etik-

övervakande roll och överlåtit uppgiften på den norska motsvarigheten till PON, Pressens Faglige Utvalg, som också inrymmer företrädare för etermedierna. Granskningsnämnden skulle med en sådan modell kunna behållas, men som statlig myndighet begränsa sig till att övervaka de delar av sändningsvillkoren som gäller reklam, sponsring och skydd för minderåriga. Eventuellt skulle även sändningstillstånden behöva förändras; de är i dag detaljerade och öppnar därmed dörren för politiska ingrepp. En sådan förändring skulle innebära att Sverige kunde lämna dagens problematiska ordning, som innebär att en statlig myndighet bedömer journalistisk etik.

En journalistisk haverikommission

I Danmark har medieforskare lagt fram förslag om att inrätta vad som kan kallas en journalistisk haverikommission (Lund 2005). Syftet skulle vara att säkra redaktionell hederlighet inom nyhetsmedierna. En grupp av journalistiskt skolade granskare skulle med kort varsel kunna rycka ut och värdera hur yttrandefriheten används av nyhetsmedierna. En sådan granskning är inte avsedd att ersätta utan att komplettera dagens etiska ansvarssystem.

Undersökningsarbetet skulle ske på journalistiska premisser. Tanken är att med journalistisk metod granska journalistiska fenomen. Syftet skulle inte vara att straffa, utan endast dokumentera vad som hänt och därigenom bilda en saklig grund för en självprövande debatt. Intern kontroll förutsätter en vilja att lära av misstag. En sådan form av granskning kan mycket väl leda till ett maximalt utnyttjande av yttrandefriheten, genom att frita medierna mot de gnagande misstankar som allmänheten så ofta ger uttryck för. Därmed skulle man kunna få en saklig belysning för misstanken att nyhetsmedierna saknar sans för proportioner och missbrukar sina privilegier som redigerande makt.

Avgörande för yttrandefrihetens framtid är att allmänheten bevarar förtroendet för det som journalisterna förmedlar

genom tidningar, radio och television. En aktiv självgranskning kan förhindra att medierna dras in i handlingsförlamande domstolsprocesser. Kollegiala ordningar kan förebygga en utveckling i amerikansk och brittisk riktning, där juridiska konflikter tar stora summor och mycket redaktionell uppmärksamhet i anspråk, med självcensur som följd.

Den redaktionella trovärdigheten behöver stärkas genom kvalificerad egenkontroll av den dagliga nyhetsförmedlingen. För journalistikens källor och köpare skulle en sådan kvalitetssäkring innebära en förvissning om att medierna inte bara granskar alla oss andra, utan också själv blir föremål för journalistiska kvalitetstester. En journalistisk granskning av den redigerande makten skulle dessutom göra livet lättare för de många nyhetsförmedlare som i vardagen faktiskt uppför sig anständigt. I dag är det alltför enkelt för självutnämnda tyckare att kasta ur sig anklagelser om manipulation och oegentligheter utan att redaktionerna kan svara effektivt och trovärdigt.

En journalistisk haverikommission skulle ha vissa likheter med revision och man kunde tala om en form för redaktionell revision, *media audit*. Som vid vanlig revision är det enskilda medieföretaget ensam ansvarig för att framlägga sina räkenskaper, men under verksamhetens gång kan lojalt arbetande revisorer göra oanmälda kontrollbesök och med detta underlag bedöma om den redaktionella självdeklarationen är trovärdig.

Den praktiska verksamheten kunde skötas av journaliststudenter, som i månadslånga skift kunde specialgranska ett aktuellt fall som satt sin prägel på nyhetsredaktionerna i press, radio och tv. En haverikommission med journaliststudenter skulle få en solid grund i praktisk journalistik och samtidigt ge en stimulerande impuls till journalistutbildningen och till den pressetiska debatten. En journalistisk haverikommission skulle först och främst ansvara för systematisk insamling av data som kan ligga till grund för en löpande kvalitetskontroll av vardagens nyhetsförmedling. Varje månad skulle en journalistiskt stor händelse, exempelvis ett mediedrev, kunna väljas ut.

Granskningen kunde bland annat omfatta arbetsmetoder, källor (med vederbörlig hänsyn till efterforskningsförbud), val av vinklar och pressetiska överväganden. Genom aktiv medverkan i en sådan granskning skulle journaliststudenter få en konkret uppfattning om branschens etiska utmaningar och därmed bli bättre rustade att i framtiden utöva sitt yrke.

Därutöver skulle en journalistisk haverikommission kunna åta sig särskilda uppdrag, i de fall en källa eller en medieinstitution anser sig baktalad eller misshandlad. Forskningsanslag skulle utdelas efter gängse regler, det vill säga med full frihet för de oberoende granskarna att välja metod och publiceringsform.

Slutligen kunde journalisternas haverikommission, i syfte att inspirera och förebygga, ge ut en årlig statusrapport om hur yttrandefriheten faktiskt används i dagens Sverige. En sådan rapport kunde med fördel innehålla en internationellt jämförande utblick, där svenska förhållanden kontrasteras med andra länder, exempelvis hur danska, norska och brittiska medier använder yttrandefriheten.

Medborgarnas ansvar

Förhållandet mellan medborgare och medier är dubbelriktat. Medborgarna är medieberoende och medierna är medborgarberoende. Detta samspel mellan medborgare och medier blir av flera skäl en allt viktigare förutsättning för yttrandefrihetens förverkligande.

Medborgarnas beroende av medierna

Den enskilde medborgarens världsbild och inre mentala karta bygger i stor utsträckning på förmedlad kunskap. I dag är det massmedier som står för den övervägande delen av den informationsström som når den enskilde individen. Mätningar visar att den genomsnittlige svensken tillbringar nästan sex tim-

mar per dygn med olika slag av medier; siffran mäter bruttotiden och domineras alltjämt av stora etablerade medier som television, dagstidningar och radio (Mediebarometer 2006).

Massmedierna har blivit en bland andra möjligheter för medborgarna att delta i samhällslivet och försöka påverka politiska beslut. Demokratirådet 1998 kunde konstatera att uppmärksamhet i press, radio och tv hade blivit den enligt allmänheten viktigaste metoden för att föra fram sina krav och påverka den politiska beslutsprocessen, ännu viktigare än röstning, personliga kontakter och partiarbete (Petersson m.fl. 1998, fig. 3.1). Av de tillfrågade i maktutredningens medborgarundersökning 1987 uppgav nio procent att de under det gångna året kontaktat eller medverkat i medier i syfte att åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i någon samhällsfråga; ett årtionde senare var andelen sju procent (Petersson m.fl. 1998, fig. 3.2). Enligt SOM-undersökningen 2004 var det tolv procent av medborgarna som kontaktat eller medverkat i press, radio eller tv (bearbetning av data från SOM 2004, www.som.gu.se). Andra deltagandeformer, såsom namninsamlingar, köpbojkotter och ekonomiska bidrag, är visserligen mer frekventa, men det är ändå en tiondel av den vuxna befolkningen som på något sätt medverkat i medierna. Att själv vara med i medier utgör en begränsad, men enligt allmänheten effektiv, form för opinionsbildning och politisk påverkan.

Mediernas maktställning i en demokrati bygger på att publiken har förtroende för nyheter och opinioner som förmedlas av press, radio och television. Om trovärdigheten försvagas hamnar mediesystemet i en polariserad skuggboxning av sydeuropeisk typ eller i domstolsprocesser som motmakt till mediemakten som är vardag i USA och Storbritannien.

I princip kan varje svensk i rollen som tidningsläsare, radiolyssnare och tv-tittare utöva motmakt till mediernas användning av yttrandefriheten, exempelvis genom att säga upp sin prenumeration eller zappa till en annan kanal. Men i praktiken fungerar en sådan marknadskontroll inte automatiskt under kommersiella villkor. I takt med att mediernas redigerande

makt används alltmer ensartat blir sådana sanktioner ofta illusoriska med mindre än att de följs upp med en trovärdig självreglering av mediernas verksamhet.

Mediernas beroende av medborgarna

Ett av de stora konfliktfälten i dagens samhälle gäller kampen om uppmärksamhet. Allt fler aktörer konkurrerar om att fånga medborgarnas uppmärksamhet för sina budskap. Medierna konkurrerar både inbördes och med alla andra kommersiella och politiska intressen som behöver allmänhetens uppmärksamhet och stöd. Kampen om prenumeranter, lösnummerköpare, tv-tittare och webbklickare blir allt hårdare.

Rollen som konsument och passiv mottagare av mediebranschens produkter fångar dock inte hela bilden. Enskilda medborgare blir allt viktigare som leverantörer av nyheter och material till medierna. Visserligen fanns redan under partipressens tid en sådan kombinerad roll; den aktive partimedlemmen bidrog också till sin tidning genom att värva prenumeranter, skaffa annonser och skriva egna bidrag. Men med den tekniska utvecklingen har individerna fått större möjligheter att medverka med eget material i form av exempelvis videoklipp, e-post och bloggar. Olika former av medborgarjournalistik gör också att gränsen mellan å ena sidan en kår av journalister och å andra en mediekonsumerande allmänhet inte längre blir så skarp.

Den allmänna utvecklingen mot alltmer kunniga, kritiska, krävande och blaserade medborgare är ett betydelsefullt inslag i de omvärldsförändringar som journalister, redaktioner, medieföretag och hela mediebranschen tvingas hantera.

Mediernas självregleringssystem måste därför ytterst bedömas från den enskilde medborgarens utgångspunkt, eftersom Opinionsnämnden är till för att ta upp klagomål från allmänheten. Dagens system har den nackdelen att det är relativt svåröverskådligt. Ett mer enhetligt regelverk och övervakningssystem skulle visserligen förbättra det pedagogiska läget, men

även i framtiden får man räkna med att det finns många olika parallella former för mediegranskning. Vid sidan av den rättsliga kontrollen och självregleringssystemet lär det finnas läsarombudsmän, etikkommittéer och andra former för medieetiska ansvarssystem. Även om en sådan pluralism kan ha stora fördelar, så är det ofrånkomligt att överblicken försvåras.

En tanke som framförts i debatten är att ersätta dagens modell med en allmänhetens pressombudsman, som är nära knuten till Pressens Opinionsnämnd, med en mer fristående Medieombudsman. Dennes uppgift skulle helt inriktas på att vara allmänhetens rådgivare, en lots in i mediegranskningssystemet. MedO skulle ge handgripliga råd till den som själv anser sig illa behandlad av medierna, möjligen också att fungera som en allmän klagomur för allmänhetens mediekritik. I boken *Medieetik under debatt* har Torbjörn von Krogh utvecklat idén med en gemensam portal, en medieklagomur, dit man skulle kunna vända sig och för att bli slussad till rätt instans. Den enskilde individen kunde därmed snabbt få besked om det är mödan värt att gå till domstol, om fallet hör hemma i Opinionsnämnden eller om det finns andra kanaler. Medieombudsmannen skulle därmed få den inte helt oviktiga uppgiften att påminna delar av allmänheten om att yttrandefriheten innebär att medierna faktiskt har rätt att väcka förargelse och att inte alla klagomål på medierna är berättigade.

Dagens situation innebär att förhållandet mellan medborgare och medier är intimt, men långt ifrån harmoniskt. De årligen återkommande SOM-mätningarna vid Göteborgs universitet visar att journalister och vissa medier möts av skepsis och lågt förtroende bland många medborgare (www.som.gu.se). Vår egen undersökning, som redovisades i kapitel 1, utgör en indikation på att allmänhetens stöd för tryckfriheten i dag är högst villkorligt.

Det bör dock omedelbart påpekas att någon harmoni mellan medborgare och medier varken är möjlig eller önskvärd. Det krävs en självreglerande yttrandefrihet för att upprätthålla maktbalansen i triangeln medborgare–medier–stat. I det ögon-

blick som alla känner sig nöjda och hemmastadda har medierna svikit sin uppgift att ifrågasätta, överraska och berätta den obekväma sanningen. Det ligger i sakens natur att välfungerande medier kan mötas av upprördhet och ilska. Men detta missnöje är av annan art än ett misstroende som riktas mot medierna som institution och yttrandefriheten som princip.

Statens ansvar – mediernas ansvar

En första förutsättning för att en institution ska omfattas av allmänhetens förståelse och förtroende är att den är begriplig. Tryckfrihetsrätt, pressetiska spelregler och andra delar av regelverket måste därför ha en logisk och enkel grundstruktur. Den svenska regleringen av yttrandefriheten har emellertid med åren blivit alltmer svåröverskådlig. Ibland har denna utveckling inte varit avsiktligt planerad, utan blivit den indirekta följden av successiva anpassningar till snabba förändringar i medievärlden. Men ibland har hybrider och blandmodeller varit åsyftade, stundtals som resultatet av kompromisser mellan olika intressen och hänsyn.

Denna otydliga reglering utgör ett grundproblem för svensk yttrandefrihet. En långsiktig och hållbar förstärkning av skyddet för yttrandefriheten kräver en tydlig åtskillnad mellan statens ansvar och mediernas ansvar. Statens uppgift är att genom rättslig reglering ange yttrandefrihetens grunder och gränser. Mediernas uppgift är att, inom dessa rättsliga ramar, använda det fria ordet och genom självreglering skapa förståelse och respekt för mediernas centrala betydelse i ett demokratiskt samhälle. En förändring i denna riktning kräver ett omtänkande när det gäller den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten och en översyn av dagens pressetiska spelregler.

Juridik och etik

Dagens svenska system för att övervaka efterlevnaden av de pressetiska spelreglerna utgör en hybrid mellan juridik och etik. Bland de medverkande i boken *Medieetik under debatt* är det journalisten och chefredaktören Nils Funcke som mest målmedvetet pläderar för att skilja mellan de båda funktionerna. Han argumenterar för en ordning som innebär att pressetiken helt och hållet blir en fråga för redaktionerna och publicisterna. Därmed skulle det gå att göra en klar och tydlig boskillnad mellan staten och medierna.

Dagens system går tillbaka till den intensiva debatt som fördes om medieetiken under slutet av 1960-talet. Företrädarna för mediebranschen oroades för att staten mer aktivt skulle ingripa i den etiska regleringen och tvingades till en kompromiss. Mediernas företrädare har inte egen majoritet i Pressens Opinionsnämnd och ordförande i nämnden är en hög domare.

Mediernas rättsliga ansvar borde emellertid enbart utkrävas av domstolar på grundval av konstitutionellt etablerade rättsprinciper. Övervakningen av den etiska självregleringen går ut på att brännmärka övertramp och brister med syftet att stärka journalistisk och publicistisk kvalitet. Därmed kunde Opinionsnämndens sammansättning ändras i det avseendet att man tog bort kravet på att en ledamot, tillika ordföranden, bör vara jurist med domarbakgrund. En ordförande som kommer ur mediernas egna led skulle dessutom ha en friare ställning att på nämndens vägnar uttala sig i publicistiska principfrågor.

Opinionsnämndens möjlighet att besluta om sanktionsavgifter för överträdelser av spelreglerna har tilldragit sig en del uppmärksamhet i etikdebatten. Ibland framförs krav på höjda sanktionsavgifter; tanken är att »det ska svida« och att hotet om kännbara sanktioner ska ha ett avskräckande syfte. Man kan dock argumentera för den rakt motsatta ståndpunkten. Sanktionsavgifterna uppfattas ofta som ett slags »böter«, och bidrar därmed ytterligare till sammanblandningen mellan juridik och etik.

Den europeiska översikten visar att relativt många länder medvetet valt att inte alls utnyttja denna ekonomiska sanktionsmetod. De förlitar sig i stället uteslutande på ordets makt. Nämndens uttalanden, ofta förknippade med normer att det fällda mediet ska ge vederbörlig publicitet, blir då det helt centrala. För att uttalandena ska väcka uppmärksamhet och respekt är det av avgörande betydelse att de är omsorgsfullt och pregnant formulerade. Nämnden kan därmed bidra till att rikta fokus på det principiella i mediernas självreglering: kollegiala spelregler är inte till för att begränsa, utan för att skydda yttrandefrihetens praktiska användning.

5. Rättsregler och självreglering

En diskussion om yttrandefriheten aktualiserar, som denna rapport visat, ett antal grundläggande principfrågor om förhållandet mellan medierna, staten och medborgarna. Den enskilde medborgarens förtroende för de institutioner som förser dem med daglig information om sitt samhälle beror på hur staten och medierna hanterar sitt ansvar. Statens uppgift är att skapa en solid konstitutionell grund för yttrandefriheten och att dra upp klara och förutsebara gränser för vad som får yttras offentligt. Mediernas uppgift är att genom självreglering använda det fria ordet på ett sådant sätt att det inte undergräver mediernas legitimitet.

Demokrati, yttrandefrihet och medier

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Denna mening ur den svenska regeringsformens inledande paragraf markerar yttrandefrihetens fundamentala betydelse för ett demokratiskt samhälle. I grundlagstexter, idéhistoria och politisk teori finns många uttalanden och argument kring yttrandefriheten som grundläggande värde för en demokratisk rättsstat.

Varje demokratiskt system inrymmer värdekonflikter. Yttrandefriheten kolliderar med andra värden när principen ska genomföras i praktiken. Yttrandefriheten begränsas av hänsyn till personlig integritet och andra skyddsvärda intressen. Vid dessa avvägningar händer det ofta att yttrandefriheten hamnar som »god tvåa«. Det finns argument för att inskrän-

ka yttrandefriheten som i dag har brett stöd både bland väljare och bland politiker. Det bräckliga stödet för yttrandefriheten får ses mot bakgrund av att debatten om yttrandefrihetens grundläggande principer varit snäv och ytlig.

Behovet av en sådan principdebatt är särskilt stort eftersom de värdekonflikter som yttrandefriheten aktualiserar många gånger är svårlösta. Staten spelar här flera olika roller. Staten står som konstitutionell garant för rättsstat och medborgerliga fri- och rättigheter och svarar därigenom för det rättsliga skyddet för det fria ordet. Men staten sätter också gränser för yttrandefriheten och bestämmer om tystnadsplikt och sekretess. Staten ingriper dessutom indirekt i opinionsbildningen genom aktiva interventioner med syftet att främja värden som mångfald och kvalitet.

I dagens mediesamhälle är det framför allt mediernas arbetsmetoder och publiceringar som står i centrum för debatten om yttrandefrihetens gränser. Mediernas användning av yttrandefriheten aktualiserar några av de generella grundfrågor som är aktuella i alla demokratier, exempelvis om frihetens gränser och hur makt ska granskas. I internationellt perspektiv utmärker sig den nordiska mediemodellen genom en betydelsefull tidningsmarknad, aktiv kulturpolitik, icke-kommersiella och självständiga radio- och tv-bolag samt professionella journalister.

Sverige avviker från andra demokratier när det gäller den konstitutionella regleringen av »tryck- och yttrandefrihet«. Grundlagarna skiljer mellan olika slag av yttranden. Det generella skyddet för yttrandefriheten är internationellt sett jämförelsevis svagt. Däremot finns det, genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, en utförlig reglering av vissa medier.

Staten och det fria ordet

De svenska särdragen förklaras av historiska faktorer, särskilt frihetstidens arv. Tryckfrihetsförordningen 1766 var för den tiden unik och innebar att principerna om tryckfrihet och offentlighet tidigt fick en stark markering i Sverige. Därmed har tryckfrihetsförordningen också fått ett stort symbolvärde.

Men historien visar också hur lång vägen kan vara från allmänna principer till praktiskt förverkligande. Kampen för tryckfrihet och offentlighet blev en konfliktfylld och utdragen process. Envälde, indragningsmakt, konfiskationer och fängelsestraff ger handfasta belägg för att staten under olika skeden betraktat yttrandefrihetens användning med stor skepsis.

Även efter demokratins genombrott har staten vacklat inför yttrandefriheten. Nya medier har föranlett bekymmer, utredningar och regleringar. Radio, television, teledata, videoreklam, satelliter, kablar, internet och andra medieformer har under åren varit föremål för en lång rad debatter och beslut.

Särskilt stor möda har ägnats åt frågan hur nya medier ska ges ett grundlagsskydd som motsvarar tryckfrihetsförordningens skydd för tryckta skrifter. Först efter ett kvartssekel av utredningar och diskussioner bestämde riksdagen att införa en ny grundlag, yttrandefrihetsgrundlagen.

De senaste årtiondenas konflikter kring yttrandefrihetens reglering visar att debattläget ofta varit låst. Starka intressen har velat behålla dagens grundlagsreglering. Tryckfrihetsförordningens symbolkraft har fått väga tyngre än argument som utgår från konstitutionella principer och analyser av medieutvecklingen. Varje förslag om förändring av status quo framställs därför ofta som ett angrepp mot tryckfriheten.

Yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser

Yttrandefriheten i Sverige grundas dels på internationella konventioner, dels på landets grundlagar. Sverige avviker internationellt genom konstruktionen med fyra olika grundlagar, varav tre behandlar yttrandefriheten.

Regeringsformen anger att varje medborgare har yttrandefrihet och informationsfrihet, men samma grundlag anger också att dessa friheter kan inskränkas av olika skäl. Möjligheterna att inskränka yttrande- och informationsfrihet är vidsträckta och diffusa, varför det konstitutionella skyddet för medborgarnas allmänna yttrandefrihet måste bedömas som förhållandevis svagt.

Tryckta skrifter skyddas av tryckfrihetsförordningen, som bland annat omfattar offentlighetsprincip, censurförbud, etableringsfrihet, meddelarskydd, ensamansvar, särskild rättegångsordning med jury samt en särskild katalog över tryckfrihetsbrott. För vissa övriga medier, såsom radio, television, film och video, finns motsvarande regler i yttrandefrihetsgrundlagen, dock med några undantag. Censurförbudet gäller exempelvis inte film och etableringsfriheten är inskränkt för radio och television.

Denna lagstiftningsteknik leder till att grundlagarna är teknikberoende och detaljerade. Det framstår ofta som godtyckligt varför vissa yttrandeformer har starkare grundlagsskydd än andra. Med den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken blir det allt svårare att dra en gräns mellan medier och andra yttrandeformer. I takt med att medborgarna får ökade möjligheter att komma till tals blir det ett allt större problem för den demokratiska rättsstaten att den allmänna yttrandefriheten har så svagt grundlagsskydd.

Den teknikberoende och detaljerade grundlagsstiftningen medför en hög ändringsfrekvens. Eftersom grundlagarna anknyter till dagens medieteknik behöver paragraferna ofta aktualiseras. Konstitutionen blir därmed instabil, vilket står i

strid med det allmänna kravet på stabila och förutsebara rättsregler.

Det finns flera alternativ till dagens ordning. Den mest långtgående förändringen vore att samla de konstitutionella reglerna i en enda grundlag med ett starkare allmänt skydd för yttrandefriheten (alternativ A). Tekniskt sett är det fullt möjligt att inom denna ram bibehålla den svenska tryckfrihetstraditionens grundprinciper som censurförbud och meddelarskydd. En enda kortfattad och koncis grundlag skulle bidra till att stärka konstitutionens ställning i svenskt samhällsliv.

Ett mindre långtgående alternativ är att komplettera en samlad grundlag med en mer detaljerad medielag med ställning mellan grundlag och vanlig lag, som riksdagsordningen (alternativ B). Ännu en möjlighet vore att slå samman tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till en samlad massmediegrundlag (alternativ C).

Status quo innebär att Sverige även i fortsättningen skulle ha fyra grundlagar, varav tre handlar om yttrandefriheten (alternativ D). Detta system har fungerat hjälpligt till dags dato, men i ett framtidsperspektiv synes det uppenbart att teknikberoendet och detaljeringsgraden leder till ökande problem. Allt större delar av det offentliga rummet riskerar att stå utanför reellt grundlagsskydd. Lagstiftningen får ökade svårigheter att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen och med ett stigande antal gränsdragningsproblem sprider sig ovissheten om vilka yttrandeformer som faller inom det skyddade området.

Redigerande makt och självreglerande ansvar

Inom de rättsliga ramarna bör medborgare och medier ha frihet att själva bestämma hur de vill använda yttrandefriheten. Från maktsynpunkt är det i dag medieföretag, redaktioner och journalister som har störst betydelse för yttrandefrihetens användning.

Den redigerande makten bygger på mediernas möjligheter att prioritera och välja bort. Dessa val kan leda till självcensur och oavsedda biverkningar. Muhammedkarikatyrerna och andra fall visar att den redigerande makten kan få oerhört stora konsekvenser för individer, företag, myndigheter, organisationer och, inte minst, för medierna själva. I ett fritt samhälle är det medierna som väljer vilka hänsyn som de ska ta, och inte ta. Men kraven på insyn och debatt gäller också medierna. Journalister, redaktionsledare, utgivare och medieägare måste vara beredda att inför offentligheten argumentera för hur de resonerat inför en publicering och för hur de hanterar sin redigerande makt och sitt självreglerande ansvar.

Etiska spelregler bör ses som en del av mediernas redigerande makt och som ett värn mot politiska och kommersiella påtryckningar. De svenska spelreglerna för press, radio och tv är delvis föråldrade och illa anpassade till dagens och morgondagens medieverklighet. Dagens publicitetsregler präglas dessutom av en defensiv och delvis förbjudande inriktning. Men etiska regler skulle kunna användas som offensiva och positiva inslag i den redigerande maktens självreflektion och därmed stärka mediernas legitimitet.

I ett alltmer splittrat och komplext medielandskap måste man räkna med att vissa generella publicitetsregler kompletteras av olika slags riktlinjer och etikregler för enskilda företag, redaktioner och journalistkategorier. Sådana medieetiska ansvarssystem kan spela en stor roll för att hävda mediernas integritet och journalistisk kvalitet. Det finns här ett stort behov av nytänkande; idén om en journalistisk haverikommission är ett bidrag till en sådan debatt.

Framtidsperspektiv

Vi avslutar denna rapport med viss oro. Sverige kan i globalt perspektiv framstå som en idyll när det gäller demokrati och yttrandefrihet. Men demokratin får aldrig tas för given. När yttrandefriheten naggas i kanten krymper utrymmet för informationsförmedling, kritik, debatt och nytänkande. Det är en varningssignal att många riksdagsledamöter och stora delar av allmänheten är beredda att ytterligare inskränka tryckfriheten.

Yttrandefriheten i Sverige vilar på en grundlagsreglering som knappast är långsiktigt hållbar. Den kommunikationstekniska utvecklingen gör det både orimligt och omöjligt att avgränsa en krets av traditionella medier med särskilt privilegierat grundlagsskydd. Det finns varken principiella eller lagtekniska hinder för att stärka grundlagsskyddet för den allmänna yttrandefriheten och samtidigt vidmakthålla grundläggande principer som offentlighetsprincip, censurförbud och meddelarskydd.

Inte heller mediernas självreglering i sin nuvarande form är långsiktigt hållbar. Svenska medier saknar i dag en gemensam etisk reglering. En statlig myndighet kontrollerar den journalistiska etiken i television och radio. De pressetiska reglerna formades under förutsättningar som ligger långt tillbaka i tiden och regelverket har blivit både svåröverskådligt och otillräckligt. Journalisternas yrkesetik granskas av en tämligen osynlig och tillbakadragen nämnd.

En bedömning av den framtida medieutvecklingen måste visserligen beakta teknologiska och institutionella aspekter, men den allra viktigaste förändringsfaktorn är medborgarna själva. Vad som på kort sikt kan framstå som problem för medieföretag och lagstiftare är egentligen ett positivt inslag i en långsiktig demokratisk utveckling. Medborgarna ställer ökade krav.

Kraven riktas inte minst mot de medieinstitutioner som alltjämt står för en betydande del av förmedlingen av nyheter

och annan information till allmänheten. Många medieföretag och redaktioner framstår för omvärlden som slutna och ovilliga att lyssna på kritik. Medierna står inför ett stort och ökande legitimitetsproblem. Hur medierna hanterar sin redigerande makt och sin etiska självreflektion är förvisso en intern fråga, men det är en intern fråga av »uppenbart allmänintresse«, för att citera mediebranschens egna spelregler.

Det är inte många år sedan som medborgaren i mediesammanhang var reducerad till rollen som passiv prenumerant, licensbetalare och lösnummerköpare samt, undantagsvis, som insändarskribent. Med internet och mobil teknik öppnas helt nya möjligheter för den enskilde medborgaren att själv medverka som aktiv deltagare i det offentliga rummet. Gränsen mellan medier och medborgare tenderar därmed att suddas ut.

De medietekniska förändringarna ger i ett långsiktigt demokratiperspektiv anledning till optimism. I takt med att medborgarna får tillgång till allt bättre kommunikationsmöjligheter ökar förutsättningarna att förverkliga frihetstidens och upplysningstankens dröm om alla medborgares fria meningsutbyte. Men det är ännu långt dit och under överskådlig tid kommer samhällets kommunikationssystem att präglas av de traditionella medierna. Det återstår därför att se om dagens lagstiftare och medieansvariga är beredda att ta sitt ansvar för att skapa de regelverk som krävs för att trygga den för demokratin så avgörande yttrandefriheten.

Referenser

Albinsson Bruhner, Göran (1998). *Dagspressens politiska ekonomi*. SNS Förlag, Stockholm.
Andersson, Jan (2004). *Yttrandefrihetens dilemman. Debatten om hetspropaganda, mediekoncentration samt personlig integritet mellan 1940- och 2000-tal*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen, 162. Uppsala universitet, Uppsala.
Andersson Odén, Tomas (1996). *Principer på pränt. En studie av redaktionella mål inom den svenska dagspressen*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
Andersson Odén, Tomas (2001). *Redaktionell policy. Om journalistikens mål och inriktning i svensk dagspress*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
Arrbäck, Gunnel (2001). *Statens biografbyrå 1911–2000*. Statens biografbyrå, Stockholm.
Asp, Kent (2007). *Journalistkåren i Sverige*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
Asp, Kent och Lennart Weibull (1996). *Svenska journalister om mångfald och medier*. Rådet för mångfald inom massmedierna, Stockholm.
Axberger, Hans-Gunnar (1984). *Tryckfrihetens gränser*. Liber, Stockholm.
Axberger, Hans-Gunnar (1992). »Yttrandefrihetsreviret och pressen som dess försvarare«, i *Uppdraget*, Tiden/Svenska journalistförbundet, Stockholm.
Barendt, Eric m.fl. (1998). *Libel and the Media. The Chilling Effect*. Oxford University Press, Oxford.
Barendt, Eric (2005). *Freedom of Speech*. Oxford University Press.
Bertrand. Claude-Jean (2000). *Media Ethics and Accountability Systems*. Transaction, New Brunswick.
Bertrand, Claude-Jean (2003). *An Arsenal For Democracy: Media Accountability Systems*. Hampton Press, Cresskill.
Bertrand, Claude-Jean (2006). »Spelregler: grunden för kvalitetskontroll«, i Petersson och Bertrand (2006).
Boberg, Stig (1970). *Pressens historia*. Almqvist&Wiksell, Stockholm.
Boberg, Stig (1989). *Carl* XIV *Johan och tryckfriheten 1810–1844*. Göteborg, distribution författaren.

Borg, Anders (1994). *Förmynderiets teori. En kritik av public service-ideologin*. City University Press, Stockholm.
Brante, Thomas (1987). »Sociologiska föreställningar om professioner«, i Ulla Bergryd, red. *Den sociologiska fantasin. Teorier om samhället*. Rabén & Sjögren, Stockholm.
Brunius, Teddy (1984). »Peter Forsskål och friheten«, efterskrift till Peter Forsskål, *Tankar om borgerliga friheten*, Rediviva, Stockholm.
Bull, Thomas (2006). *Reglering av yttrandefrihet: en kartläggning och jämförelse*. Bilaga 8 till SOU 2006:96, del 2.
Burius, Anders (1984). *Ömhet om friheten. Studier i frihetstidens censurpolitik*. Institutionen för idé- och lärdomshistoria, Uppsala universitet.
Curran, James och Michael Gurevitch, red. (2005). *Mass Media and Society*. Edward Arnold, London.
Danielsson Beijbom, Kerstin (2002). *Upphovsrätt och informationsfrihet*. Proseminarieuppsats. Juridiska institutionen, Göteborgs universitet.
Dimmick, John D. (2003). *Media Competition and Coexistence. The Theory of the Niche*. Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, N.J.
Djerf-Pierre, Monika och Lennart Weibull (2001). *Spegla, granska, tolka. Aktualitetsjournalistik i svensk radio och* TV *under 1900-talet*. Prisma, Stockholm.
DsJu 1985:4. *Remissyttranden över Yttrandefrihetsutredningens betänkande* SOU *1983:70*.
Eek, Hilding (1942). *Om tryckfriheten*. Geber, Uppsala.
Eide, Martin (2000). *Den redigerende makt. Redaktørrollens norske historie*. IJ-forlaget, Kristiansand.
Ekecrantz, Jan och Tom Olsson (1994). *Det redigerade samhället. Om journalistikens, beskrivningsmaktens och det informerade förnuftets historia*. Carlssons, Stockholm.
Ekström, Mats och Stig Arne Nohrstedt (1996). *Journalistikens etiska problem*. Rabén Prisma, Stockholm.
Engelbreth Larsen, Rune och Tøger Seidenfaden (2006). *Karikaturkrisen. En undersøgelse af baggrund og ansvar*. Gyldendal, Köpenhamn.
Ewertsson, Lena (2005). *Dansen kring guldkalven? En historia av uppbyggandet av* TV *4 1984–1991*. SNS Förlag, Stockholm.
Fahlbeck, Erik (1954). *Tryckfrihetsrätt*. Norstedts, Stockholm.

Flink, Stanley E. (1997). *Sentinel Under Siege. The Triumphs and Troubles of America's Free Press*. Westview Press, Boulder.

Forsberg, Geith (2006). »Från avis till tidning«, *Biblis*, 34, 77–85.

Forsskål, Peter (1759, 1984). *Tankar om borgerliga friheten*. Rediviva, Stockholm.

Freedom House (2006). *Freedom in the World 2006*. www.freedomhouse.org.

Funcke, Nils (2006). *Tryckfriheten. Ordets män och statsmakterna*. Carlssons, Stockholm.

Furhammar, Leif (1991). *Filmen i Sverige. En historia i tio kapitel*. Wiken, Höganäs.

Furhammar, Leif (2001). *Filmcensuren och filmbranschen*. Anförande vid Biografbyråns 90-årsjubileum, 30 augusti 2001. Statens biografbyrå, www.sb.se/forelas_jub.htm.

Gerner, Peter (1973). *Ytringsfrihedens væsen*. Juristforbundets Forlag, København.

Ghersetti, Marina (2000). *Sensationella berättelser*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

Granskningsnämnden (2006). *Granskningsnämnden för radio och tv. Årsberättelse 2005*. Dnr 124/06-11, www.grn.se.

Gustafsson, Karl-Erik (2005). *Reklamens makt över medierna*. SNS Förlag, Stockholm.

Hadenius, Stig (1998). *Kampen om monopolet. Sveriges radio och* TV *under 1900-talet*. Prisma, Stockholm.

Hadenius, Stig och Lennart Weibull (1990). *Sensationsjournalistik eller nödvändig granskning*. Svensk Information, Stockholm.

Hadenius, Stig och Lennart Weibull (2005). *Massmedier. En bok om press radio* TV. Bonniers, Stockholm.

Hallin, Daniel C. och Paolo Mancini (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.

Hansen, John och Kim Hundevadt (2006). *Provoen og profeten. Muhammedkrisen bag kulisserne*. Jyllands-Postens Forlag, Aarhus.

Hirschfeldt, Johan (1998). »1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling«, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 61, 1–28.

Holtz-Bacha, Christine (2006). *Medienpolitik für Europa*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Jerichow, Anders och Mille Rode, red. (2006). *Profet-affæren. Dokumenter og argumenter.* Dansk PEN, København.

Johansson, Folke (1971). *Lag och etik för massmedier.* SNS Förlag, Stockholm.

Kadhammar, Peter (2006). »Ordet är fritt – eller inte«, i *Tyst. Det som inte får sägas, det vi inte får veta.* Aftonbladet Kulturpocket, Stockholm.

Kingsley, Phillip (1975). *The First Casualty. The War Correspondent as Hero, Propagandist, and Myth Maker.* Hartcourt, New York.

Krogh, Torbjörn von (2006). Så föddes PO 1965–1969, artikelserie i *Pressens Tidning*, nr 4–6, 2006.

Lagerroth, Fredrik (1947). *Levande och dött i frihetstidens statsskick.* Gebers, Stockholm.

Lund, Anker Brink (1999). »Journalistroller i det redigerede samfund«, *Politica*, 31, 133–146.

Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt. Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse.* Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.

Lund, Anker Brink (2005). »Institutionel konkurrenceevne på mediemarkedet«, *Nordicom Information*, 27:4, 3–11.

Manninen, Juha (2005). »Det öppna samhället: ett arv efter upplysningstänkaren Anders Chydenius«, i *Den gemensamma friheten. Anders Chydenius tankar i dagens värld.* Anders Chydenius Stiftelse, Julkaisuja Publikationer, 1.

McGowan, William (2003). *Coloring the News. How Political Correctness Has Corrupted American Journalism.* Encounter Books, San Francisco.

Mediebarometer 2006. MedieNotiser, Nordicom, Göteborgs universitet.

Mellbourn, Anders (2006). »Skyldigheten att skildra«, i Lars Ingelstam, Johnny Jonsson och Berit Åqvist, red. *Spår av Gud. Vänbok till Valborg Lindgärde.* Teologiska högskolan, Stockholm.

Nordensson, Beatrice (2001). YEN *1991–2001. Etik, enighet och erbarmlig ordning.* Examensarbete, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.

NOU 1999:27. *'Ytringsfrihed bør finde Sted'. Forslag til ny Grunnlov § 100.*

NOU 2003:19. *Makt og demokrati.* Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.

Orre, Inger (2001). *Reporterskap. Äventyr, irrbloss, dygder.* Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

Persson, Gunnar (2003). *Tryckfrihet på villovägar. Om Aftonbladsmålet och dess följder.* Institutet för mediestudier, rapport 2003:5.

Petersson, Olof, red. (2006). *Medieetik under debatt.* SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof och Claude-Jean Bertrand, red. (2007). *Medieetik i Europa.* SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof och Ingrid Carlberg (1989). *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället.* Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm (1998). *Demokrati och medborgarskap.* Demokratirådets rapport 1998. SNS Förlag.

Petersson, Olof, Lauri Karvonen, Eivind Smith och Birgitta Swedenborg (2004). *Demokratins grundlag.* Demokratirådets rapport 2004. SNS Förlag, Stockholm

Petersson, Olof, Monika Djerf-Pierre, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2005). *Mediernas integritet.* Demokratirådets rapport 2005. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2006). *Mediernas valmakt.* Demokratirådets rapport 2006. SNS Förlag, Stockholm.

Petäjä, Ulf (2000). »Yttrandefrihetens grundvalar och gränser samt dess betydelse för demokratin«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 103, 343–360.

Petäjä, Ulf (2006). *Varför yttrandefrihet? Om rättfärdigandet av yttrandefrihet med utgångspunkt från fem centrala argument i den demokratiska idétraditionen.* Växjö University Press, Växjö.

PoKempner, Dinah (2007). »A shrinking realm: freedom of expression since 9/11«, *World Report 2007*, Human Rights Watch, www.hrw.org.

PON (2006). *Allmänhetens Pressombudsman* (PO) *och Pressens Opinionsnämnd* (PON). *Årsberättelser 2006.* www.po.se.

Raaum, Odd (2003). *Dressur i pressen. Selvjustis i internasjonalt perspektiv.* Universitetsforlaget, Oslo.

Rasch, Bjørn Erik (2003). »Rigidity in constitutional amendment procedures«, i Eivind Smith, red., *The Constitution as an Instrument of Change.* SNS Förlag, Stockholm.

Reportrar utan gränser (2007). *Freedom of the Press Worldwide in 2007*. www.rsf.org.
Rich, Carole (1997). *Writing and Reporting News. A Coaching Method*. University of Alaska Press, Anchorage.
Roe, Keith (1987). *The Swedish Moral Panic over Video 1980–84*. Arbetsrapport, avdelningen för masskommunikation, Göteborgs universitet.
Slaatta, Tore (2003). *Den norske medieorden. Posisjoner og privilegier*. Makt- og demokratiutredningen, Gyldendal, Oslo.
Smith, Eivind (1996). »Ytringsfrihet: grunnlovsvernet i perspektiv«, *Lov og rett*, 35, 147–171; även i Eivind Smith, *Stat og rett*, Universitetsforlaget, Oslo 2002.
SOU 1935:10. *Utredning och förslag angående rundradion i Sverige*. Avgivna av inom Kommunikationsdepartementet tillkallade utredningsmän.
SOU 1946:1. *Betänkande angående rundradion i Sverige*. 1943 års rundradioutredning.
SOU 1947:60. *Förslag till tryckfrihetsförordning*. Avgivet av 1944 års tryckfrihetssakkunniga.
SOU 1954:32. *Televisionen i Sverige*. Televisionsutredningens betänkande.
SOU 1965:20. *Radions och televisionens framtid i Sverige*, 1. 1960 års radioutredning.
SOU 1965:22. *Dagspressens ekonomiska villkor*. Betänkande av Pressutredningen.
SOU 1975:49. *Massmediegrundlag*. Betänkande av Massmedieutredningen.
SOU 1975:79. *Statlig presspolitik. Svensk press, 4*. Betänkande av 1972 års pressutredning.
SOU 1977:19 *Radio och* TV *1978–1985*. Betänkande av Radioutredningen.
SOU 1979:49. *Grundlagsskyddad yttrandefrihet*. Yttrandefrihetsutredningen inbjuder till debatt.
SOU 1979:69. *Nya vyer. Datorer och nya massmedier: hot eller löfte*. Rapport från Informationsteknologiutredningen.
SOU 1980:28. *Massmediekoncentration. Lagförslag och motiv*. Betänkande av Massmediekoncentrationsutredningen.
SOU 1981:13. *Närradio*. Betänkande av Närradiokommittén.
SOU 1981:19. *Översyn av radiolagen*. Betänkande av Radiorättsutredningen.

SOU 1981:45. *Nya medier: text-TV, teledata*. Betänkande av Informationsteknologiutredningen.
SOU 1981:55. *Video*. Videogramutredningens slutbetänkande.
SOU 1982:8. *Videoreklamfrågan*. Betänkande av Utredningen om reklam i videogram.
SOU 1983:70. *Värna yttrandefriheten*. Betänkande av Yttrandefrihetsutredningen YFU.
SOU 1990:12. *Meddelarrätt: meddelarfrihet i företag och föreningar, m.m.* betänkande av Meddelarskyddskommittén.
SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudbetänkande.
SOU 1997:49. *Grundlagsskydd för nya medier*. Betänkande av Mediekommittén.
SOU 1999:30. *Yttrandefriheten och konkurrensen*. Betänkande av Mediekoncentrationskommittén.
SOU 2001:28. *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet*. Betänkande från Mediegrundlagsutredningen.
SOU 2004:39. *Nytt regelverk för marksänd digital-TV*. Delbetänkande av Radio- och TV-lagsutredningen.
SOU 2005:1. *Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod*. Betänkande av Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst.
SOU 2005:2: *Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter*. Betänkande av Utredningen om finansiering m. m. av radio och TV i allmänhetens tjänst.
SOU 2006:8. *Mångfald och räckvidd*. Slutbetänkande av Presskommittén 2004.
SOU 2006:96. *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* Tryck- och yttrandefrihetsutredningen inbjuder till debatt.
Starck, Christian (1982). »Europe's fundamental rights in their newest garb«, *Human Rights Law Journal*, 3, 103–120.
Statens biografbyrå (2006). *Regler och organisation*.www.sb.se.
Sterzel, Fredrik (1970). *God publicistisk sed*. Allmänna förlaget, Stockholm.
Strömbäck, Jesper (2004). *Den medialiserade demokratin. Om journalistikens ideal, verklighet och makt*. SNS Förlag, Stockholm.

Sundvik, Ivar (1974). *100 år för ordets frihet*. Publicistklubben, Stockholm.
Sylwan, Otto (1896). *Svenska pressens historia till statshvälfningen 1772*. Gleerupska universitetsbokhandeln, Lund.
Thomsen, Per B. (2006). *Muhammedkrisen. Hvad skete der, hvad har vi lært?* People's Press, København.
Togeby, Lise m.fl. (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus Universitetsforlag, Århus.
TU (2007). »Tryckt, tyckt och sagt om tryckfriheten: en händelse- och stämningsbeskrivning«, Tidningsutgivarna, www.tu.se.
Vallinder, Torbjörn (1962). *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1866–1900*. Natur och Kultur, Stockholm.
Vallinder, Torbjörn (1979). *Den svenska tryckfrihetsjuryn 1815–1949*. SOU 1979:49, bilaga 4.
Vegesack, Thomas von (2003). *När ordet blev fritt. Den långa vägen till tryckfrihet*. Natur och Kultur, Stockholm.
Vegesack, Thomas von (2006). *Det förtryckta ordet*. Tidningsutgivarna, Stockholm.
Wadbring, Ingela (2003). »Publicistiska bokslut«, *Nordicom Information*, 25:3, 89–98.
Weibull, Lennart (1991). *Svenska journalister. Ett grupporträtt*. Tiden/SJF, Stockholm.
Weibull, Lennart (2005). *Allmänhetens bedömning av aktualitetsjournalistiken i svensk TV 2004*. Granskningsnämndens rapportserie nr 18. Granskningsnämnden för radio och TV.
Weibull, Lennart (2006). *Vad, varför och vem? Anmälningar till Granskningsnämnden 2002–2004*. Granskningsnämndens rapportserie nr 19. Granskningsnämnden för radio och TV.
Weibull, Lennart och Britt Börjesson (1995). *Publicistiska seder*. Tiden, Stockholm.
Wormbs, Nina (1997). *Genom tråd och eter. Framväxten av distributionsnätet för radio och TV*. Stiftelsen Etermedierna i Sverige, Norstedts, Stockholm.
Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad och Per Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal Akademisk, Oslo.

Författarna

ANKER BRINK LUND är professor i medieledelse vid Center for Business and Politics, Handelshøjskolen i København. Hans forskning är främst inriktad på mediernas politiska ekonomi i ett internationellt och jämförande perspektiv. Han har bland annat haft ansvar för medieforskningens bidrag till den danska makt- och demokratiutredningen.

OLOF PETERSSON är forskningsledare vid SNS med ansvar för Demokratirådet. Han var tidigare professor i statskunskap vid Uppsala universitet och har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för Maktutredningen och ledamot av Ekonomikommissionen.

EIVIND SMITH är professor vid Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, och har utgivit en rad publikationer om nationell och komparativ konstitutionell rätt och förvaltningsrätt, bland annat om rättssäkerhet, förhållandet mellan domstolar och politik och om parlamentens ställning.

LENNART WEIBULL är professor i massmedieforskning vid Göteborgs universitet, verksam vid institutionen för journalistik och masskommunikation JMG och en de ansvariga för SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Undervisar och forskar i första hand om mediehistoria, mediestruktur och medieanvändning.

SNS Demokratiråd

SNS Förlag, Stockholm
www.sns.se/dr

Demokrati som dialog. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.
Demokrati och ledarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
Demokrati över gränser. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
Demokrati och medborgarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.
Demokrati på svenskt vis. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.
Demokrati utan partier? Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud. 2000.
Demokrati utan utland. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys. 2001.
Demokrati utan ansvar. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud. 2002.
Demokrati i EU. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg. 2003.
Demokratins grundlag. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg. 2004.
Mediernas integritet. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull. 2005.
Mediernas valmakt. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull. 2006.
Medierna och yttrandefriheten. Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith, Lennart Weibull. 2007.

SNS Medieforum

Denna skrift ingår i SNS Medieforum vars syfte är att genom forskning, seminarier, debatter och bokutgivning bidra till en djupare och mer initierad mediediskussion.

SNS Medieforum är ett nätverk av forskare från olika discipliner, praktiker i näringslivet, politiska beslutsfattare och företrädare för medier.

Referensgrupp

Kännetecknande för SNS forskning är att referensgrupper knyts till forskningsprojekt. På detta sätt kan företrädare för näringsliv och förvaltning bidra ekonomiskt och dessutom kontinuerligt följa projektarbetet. Forskarna har därmed möjlighet att diskutera frågeställningar, analyser och slutsatser med praktiskt verksamma beslutsfattare. Referensgruppen består av företrädare för SNS Medieforums finansiärer:

Huvudfinansiärer: Axel Johnsongruppen, Bonnier, Carl-Olof och Jenz Hamrins Stiftelse, Ericsson, Handelsbanken, Läkemedelsindustriföreningen, Länsförsäkringar, Riksbankens Jubileumsfond, Svenska Spel och Vattenfall.

Övriga finansiärer: Deloitte, Eniro, Eskilstuna-Kurirens Stiftelse, Fortum, ICA, JKL, Nerikes Allehanda, Nya Stiftelsen Gefle Dagblad, Observer, Posten, Ratos, Stiftelsen Pressorganisation, Upsala Nya Tidning och V&S Group.

Ett särskilt anslag till denna bok har givits av Carl-Olof och Jenz Hamrins Stiftelse.

Det fria ordet är av fundamental betydelse för demokratin. I dagens samhälle bestäms yttrandefrihetens villkor framför allt av staten och medierna.

Mot bakgrund av medielagstiftningens utveckling analyserar Demokratirådet 2007 yttrandefrihetens rättsliga grunder och gränser och diskuterar mediernas redigerande makt och självreglerande ansvar.

Rapporten utmynnar i ett antal synpunkter på de regelverk som anger förutsättningarna för yttrandefriheten i Sverige. Den konstitutionella regleringen är inte långsiktigt hållbar och medierna står inför ett stort legitimitetsproblem.

SNS Demokratiråd 2007 består av Anker Brink Lund (Handelshøjskolen i København), Eivind Smith (Universitetet i Oslo), Lennart Weibull (Göteborgs universitet) och Olof Petersson (SNS).

